

ЭМИХ В.В.

**КОМПЕТЕНЦИЯ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**



ЕКАТЕРИНБУРГ – 2010

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
УРАЛЬСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА

Эмих В.В.

**КОМПЕТЕНЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННЫХ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Екатеринбург – 2010

УДК

ISBN 978-5-7691-2165-4

Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. Екатеринбург: УрО РАН, 2010.

Монография содержит комплексное конституционно-правовое исследование компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. В работе обобщен зарубежный опыт правового регулирования компетенции омбудсманов и выявлены основные модели их компетенции; определена специфика компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации; проанализированы сфера компетенции и полномочия уполномоченных по правам человека в Российской Федерации; рассмотрены вопросы разграничения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Книга адресована специалистам в области конституционного права, административного права, теории государства и права, политологии, а также студентам соответствующих факультетов.

Рукопись монографии подготовлена в рамках следующих проектов:

проект «Гуманитарное знание XXI века: интеллектуальные и институциональные вызовы» Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Экономика и социология знания» (глава 1);

проект «Трансформация гражданского общества и государства в современном мире: политико-правовые проблемы» Программы Отделения общественных наук РАН (глава 2, § 1-2);

проект «Гуманитарное знание XXI века: интеллектуальные трансформации», выполненный институтами СО РАН и УрО РАН (глава 2 § 3).

Ответственный редактор

доктор юридических наук **Руденко В.Н.**

Рецензенты:

доктор юридических наук **Казанцев М.Ф.**

доктор политических наук **Подвицев О.Б.**

ISBN 978-5-7691-2165-4

© Институт философии и права
УрО РАН, 2010.

© Эмих В.В., 2010.

ВВЕДЕНИЕ

Системные изменения законодательства Российской Федерации, обусловленные социально-экономическими процессами и реформированием российской государственности, вызвали необходимость в дальнейшем осмыслении ряда правовых институтов, в том числе института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

Первостепенная цель правового государства – защита прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе в случае их нарушения государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами. В связи с продолжающимся в нашей стране процессом внедрения демократических ценностей и принципов правового государства сохраняют актуальность проблемы совершенствования национального механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, элементом которого является институт уполномоченных по правам человека. Эффективность деятельности уполномоченных по правам человека во многом зависит от точного законодательного закрепления сферы их компетенции и наделения данных государственных органов достаточными полномочиями для достижения определенных для них целей и решения поставленных перед ними задач.

Для России институт уполномоченных по правам человека является относительно новым, в то время как в зарубежных государствах институт омбудсмана, российским аналогом которого выступает институт уполномоченных по правам человека, получил широкое распространение после второй мировой войны и достаточно детально рассмотрен в работах зарубежных авторов. В работах отечественных авторов всестороннее исследование получили вопросы становления и развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации,

детально проанализирован статус соответствующих государственных органов, рассмотрено место уполномоченных по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, изучены вопросы взаимодействия уполномоченных по правам человека и иных государственных органов. Однако комплексное конституционно-правовое исследование компетенции омбудсманов отсутствует: в обозначенных работах затронуты лишь отдельные аспекты их компетенции. Более того, большинство работ носит характер описательного исследования института омбудсмана в разных государствах, в том числе компетенции омбудсманов. Исследование же развития компетенции данного института ограничивается хронологической фиксацией изменений, которые происходили с компетенцией конкретных омбудсманов. Между тем именно этот аспект наиболее значим в практическом отношении: он предопределяет выбор той или иной модели компетенции омбудсмана в конкретной системе государства. В отсутствие понимания закономерностей, присущих той или иной модели компетенции омбудсманов, отдельные элементы одной модели могут заимствоваться в рамках чуждого данной модели института омбудсмана, что ведет к дисфункциональности последнего. Адекватная и стабильная в одной политической системе модель компетенции омбудсмана может в иных условиях оказаться совершенно неприемлемой. Выделение моделей компетенции омбудсманов и анализ их развития дает возможность не только оценки соответствия компетенции конкретного омбудсмана актуальным условиям, но и прогнозирования дальнейшего развития института, выработке рекомендаций по его совершенствованию.

В условиях административно-правовой реформы, направленной на повышение эффективности государственного управления, уполномоченные по правам человека приобретают особое значение как органы, осуществляющие контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе государственных органами, их должностными лицами, государственными служащими. Подлинно демократический контроль не сводится к контролю государства за процессами в различных сферах жизнедеятельности общества, он предполагает и контроль за деятельностью государ-

ственного аппарата. Необходимость анализа компетенции уполномоченных по правам человека как контрольных государственных органов актуализирует тему исследования.

Несомненно требует своего осмысления вопрос о разграничении компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, что обусловлено постоянным перераспределением компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и тенденцией усиления «вертикали» государственной власти в Российской Федерации.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости проведения системно-обобщающего конституционно-правового исследования компетенции уполномоченных по правам человека. В целях обозначенного исследования в работе осмысливается и обобщается зарубежный опыт правового регулирования компетенции уполномоченных по правам человека (омбудсманов) и выявляются основные модели их компетенции в зарубежных государствах; показывается значение этого опыта для Российской Федерации; определяется специфика компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации по сравнению с компетенцией уполномоченных по правам человека (омбудсманов) в зарубежных государствах; характеризуется компетенцию уполномоченных по правам человека в Российской Федерации как элемент их конституционно-правового статуса; вырабатывается определение понятия компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации; устанавливается место уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в системе государственных органов; выявляются общественные отношения, которые составляют сферу компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации; формулируются критерии определения этой сферы; предпринимается попытка сформировать целостное представление о полномочиях уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, определить их особенности по сравнению с полномочиями иных государственных органов; выявляется юридическая природа основных актов, издаваемых уполномоченными по правам человека в Российской Федерации; исследу-

дуются проблемы разграничения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; определить формы их взаимодействия; определяются основные направления и пути совершенствования законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующего компетенцию уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

Автор выражает особую благодарность своему научному руководителю – д. юрид. наук, проф. С.Э. Несмеяновой, а также д. юрид. н., проф. А.Н. Кокотову, д. юрид. н., проф. М.И. Кукушкину, к. юрид. н., доц. С.В. Бендюриной и всему коллективу кафедры конституционного права Уральской государственной юридической академии за ценные замечания и предложения, высказанные в ходе работы над темой.

Глава 1
**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОМПЕТЕНЦИИ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**§ 1. Компетенция уполномоченных по правам человека
(омбудсманов): зарубежный опыт и российская модель**

Институт уполномоченного по правам человека является новым для российской правовой системы. В советское время институт омбудсмана исследовал достаточно узкий круг специалистов, так как рассматривали его в качестве чуждого классовой сущности социалистического строя¹. Ученые делали вывод, что на Западе омбудсманы осуществляют функцию, сходную с функцией советской прокуратуры по надзору за законностью², в связи с чем вопрос о необходимости учреждения в СССР данного института не поднимался. Первые серьезные исследования института омбудсмана начинаются в нашей стране в конце 80-х гг. прошлого века. В них представлена достаточно объемная информация об институте омбудсмана и дан его первичный анализ³. В то же время в юридической литературе появились первые предложения об учреждении должности уполномоченного по правам человека как российского аналога института омбудсмана, что было обусловлено сменой в России государственного политического курса. К тому времени в

¹ Мурашин Г.А., Шемшученко Ю.С. Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право, 1971. № 1. С. 143.

² См. подробно: Баранов А.М. К вопросу об институте Уполномоченного по правам человека в уголовном процессе // URL: <http://lawtech.glava.ru/pub/ombud.htm> (дата обращения: 20.10.2007).

³ См., например: Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве // Советское государство и право, 1988. № 3. С. 116-122; Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право, 1990. № 9. С. 138-147.

правовых системах зарубежных государств институт омбудсмана получил достаточно детальную разработку. Поскольку отечественный институт уполномоченного по правам человека тесно связан с институтом омбудсмана, то, как представляется, для понимания теоретико-правовых основ компетенции уполномоченного по правам человека в Российской Федерации большое методологическое значение имеет осмысление сущности компетенции омбудсманов и исследование опыта ее законодательного регулирования в зарубежных государствах. Специфика этой компетенции предопределяется прежде всего местом данных государственных органов в системе государственной власти.

По мнению ряда авторов, компетенцией, подобной компетенции омбудсманов, обладали органы и должностные лица, являвшиеся по сути историческими аналогами данного института. Некоторые из них находят указанные аналоги в ранних цивилизациях Древней Греции и Древнего Рима¹. В Афинском полисе гелиея (суд присяжных) была высшей апелляционной инстанцией, где можно было оспорить решение любого государственного органа и чиновника; функционировала специальная коллегия, следившая за тем, чтобы решения Народного собрания и Совета не противоречили законам и чтобы действия должностных лиц не выходили за рамки закона – номофилаки («номофилаки» в буквальном переводе – «стражи законов»)². В Древнем Риме своеобразными контролерами по отношению к магистратам выступали народные трибуны. Должность народного трибуна учреждалась для защиты плебейского сословия. Народные трибуны получали «негативную власть» – обладали правом протеста против произвола патрицианских маги-

¹ Соколов А.Н., Трумпель К.Б. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития. Калининград: Балтийский институт экономики и финансов, 2000. С. 7-8; Satyanand A. Growth of the ombudsman concept // Journal of south pacific law, 1999. V. 3 // URL: http://www.vanuatu.usp.ac.fj/journal_splaw/articles/Satyanand1.htm (дата обращения: 23.09.2010).

² Меланченко И.В. Афинская демократия: государственное устройство и политический режим классических Афин в правовых, исторических, социологических терминах. М.: Крафт+, 2007. С. 77, 132-133.

стратур¹. Не случайно Н. Ринальди указывает на сходство функций народных трибунов и современных омбудсманов².

Выдвигается также гипотеза, что протоомбудсмановские функции на арабском востоке выполнял Мухтасиб (Muhtasib), выступавший в качестве блюстителя общественной морали и защитника справедливости³. Назначал Мухтасиба, как правило, глава государства. Ему вменялось мухтасибство – своеобразное общее полномочие в исламском праве, означающее «требование возврата прав, применение при этом лучших и удобных мер». Мухтасибство считалось разновидностью религиозных полномочий. Мухтасиб пресекал запрещенные деяния и как лицо, надзирающее за осуществлением в жизни законов шариата, посещал города с целью предупреждения нарушений правил, относящихся к жизни населения⁴. В эпоху Аббасидов (750–847 гг.) появилось ведомство Диван аль Мазалим (Diwan al Mazalim), функцией которого было рассмотрение жалоб населения на деятельность государственных чиновников. Диван аль Мазалим возглавлял Кад аль Кадят (Qadi al Qadiat) – верховный судья. Считается, что именно на эту должность ориентировался шведский король Карл XII при учреждении поста Главного омбудсмана его Величества в Швеции⁵.

Ряд исследователей видят зачатки института омбудсмана в должностном лице «юань», которое существовало в Китае во вре-

¹ Покровский И.А. История римского права. СПб.: ИТД «Летний сад», 1999. С. 109.

² Ринальди Н. Значение фигуры плебейского трибуна для современной проблематики, связанной с защитником народа // Древнее право. Ius Antiquum, 1996. № 1. С. 144.

³ Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмана в Швеции // Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. / Отв. ред. В.П. Прокопьев. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. Вып. 4. С. 46; Pope J. Confronting corruption: the elements of a national integrity system. L.: Transparency international, 2000. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader // URL: <http://www.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000> (дата обращения: 06.10.2010).

⁴ См. подробнее: Жүзжоний А.Ш. Институт мухтасиба (омбудсмана) в исламе // Омбудсмены мира: Сб. ст. Ташкент: Узбекистон миллий энциклопедияси, 2006. С. 11-19.

⁵ Там же. С. 12.

мена династий Ю и Сун и в компетенцию которого входило оглашение воли народа императору и указов императора народу¹.

Вместе с тем наиболее обоснованной представляется позиция, согласно которой институт омбудсмана имеет скандинавское происхождение и возник в Швеции в 1809 г.², поскольку Омбудсман юстиции в Швеции был впервые учрежден в рамках концепции парламентаризма как должностное лицо, осуществляющее контроль за соблюдением законов судьями и государственными чиновниками.

На основе этой посылки и анализа правовых актов зарубежных государств, закрепляющих статус омбудсманов, автор данной книги предлагает следующую периодизацию развития компетенции омбудсманов: I этап – становление концепции омбудсмана в Швеции и закрепление исторической (контрольно-императивной) модели компетенции; II этап – актуализация концепции омбудсмана после второй мировой войны и становление классической (контрольно-рекомендательной) модели компетенции; III этап – трансформация классической (контрольно-рекомендательной) модели компетенции и возникновение правозащитной модели компетенции. Становление и развитие компетенции омбудсманов на каждом этапе рассмотрено с учетом их места в соответствующей системе государственной власти. Модели компетенции омбудсманов выделены по двум критериям: сфере компетенции и полномочиям.

I. Становление концепции омбудсмана в Швеции и закрепление «исторической» модели компетенции. Первым историческим предшественником Омбудсмана юстиции в Швеции является Главный Сенешаль (Drotsen). Данная должность была учреждена в XVI в. Главный Сенешаль осуществлял надзор от имени верховной власти короля за отправлением правосудия в королевстве³. О допущенных нарушениях в ходе отправления правосудия он был вправе доложить королю, но напрямую повлиять на судей не мог.

¹ Satyanand A. Growth of the ombudsman concept.

² См., например: Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Ad Marginem, 1997. С. 35.

³ Там же.

Следующей вехой на пути становления института омбудсмена стало учреждение Карлом XII в 1713 г. должности Главного омбудсмена его Величества (Kungens Högste Ombudsman). В случае обнаружения нарушений со стороны судей и администрации Главный омбудсман его Величества мог не только докладывать об этом королю, но и самостоятельно возбуждать против них дела. В 1719 г. должность Главного омбудсмена его Величества была переименована в Канцлера юстиции (Justitie-Kansler). Канцлер юстиции как представитель Короны не только осуществлял контроль над королевской администрацией и судами, но и выступал главным обвинителем, советником правительства по правовым вопросам, в том числе ответственным за ведение гражданского судопроизводства от имени Короны. Эта должность существует в Швеции по сей день. Канцлер юстиции функционирует в качестве так называемого «исполнительного омбудсмена» и согласно пар. 6 гл. 11 Конституции Швеции 1974 г.¹ подчиняется Правительству Швеции.

После смерти Карла XII в 1718 г. в Швеции начинается переход к парламентаризму. В 1766 г. Риксдаг впервые избрал Канцлера юстиции. Однако в результате государственного переворота 1772 г. право назначать указанное должностное лицо вновь становится прерогативой короля². Всю полноту власти Риксдаг обрел лишь в 1809 г. В соответствии с Конституцией Швеции 1809 г. власть была разделена между королем и Риксдагом. Король назначал Канцлера юстиции, а Риксдаг – Омбудсмена юстиции (Justitie-Ombudsman). Во время обсуждения проекта конституции в Риксдаге необходимость учреждения поста Омбудсмена юстиции обосновывалась тем, что Канцлер юстиции не обладал достаточной компетенцией для защиты прав подданных в силу его зависимости от Короля и Правительства. Последние, например, могли своими приказами прекратить расследование, начатое Канцлером юстиции³. В компе-

¹ Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 3.

² Соколов А.Н., Трумпель К.Б. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития ... С. 9.

³ Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмена в Швеции ... С. 49.

тенцию Омбудсмана юстиции входил контроль за действиями администрации, органов юстиции и церкви. Король, его советники и министры Омбудсману юстиции подконтрольны не были, что обусловлено исторически сложившимся в Швеции разделением полномочий между правительством и администрацией. Институт омбудсмана возник в Швеции именно как орган парламентского контроля за администрацией.

Со временем компетенция Омбудсмана юстиции претерпела существенные изменения, однако именно она может быть положена в основу **исторической (контрольно-императивной) модели компетенции омбудсмана**. Такой компетенцией наделены, в частности, Омбудсманы Ригсдага в Швеции и Парламентский омбудсман в Финляндии. Проанализируем историческую модель компетенции с точки зрения предложенных критериев.

1. Данная модель предполагает осуществление омбудсманом парламентского контроля за органами исполнительной и судебной власти. Основной целью омбудсманов, обладающих компетенцией исторической модели, является повышение эффективности государственного управления. В связи с этим в сферу их компетенции входят **вопросы соблюдения требований формальной законности органами исполнительной и судебной власти**.

В 1975 г. вступила в силу новая Конституция Швеции, закрепившая принципы народного суверенитета, представительной демократии и парламентаризма. В § 6 гл. 12 Конституции провозглашается, что «Ригсдаг может избирать одного или нескольких омбудсманов для контроля, согласно принятой Ригсдагом инструкции, за применением в публичной деятельности законов и иных законодательных актов»¹. В Инструкции для омбудсманов Ригсдага указывается, что они осуществляют контроль за тем, чтобы суды и публичная администрация действовали при исполнении своих обязанностей законно, объективно и справедливо². При этом

¹ Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 3.

² The Act (1986:765) with the Instructions for the Parliamentary ombudsman, adopted on 13 November 1986 (Sweden) // URL: http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575 (дата обращения: 07.10.2010).

омбудсманам Ригсдага не подконтрольны члены Ригсдага, административный совет Ригсдага, комиссия Ригсдага по проверке выборов, комиссия Ригсдага по рассмотрению жалоб, Секретарь палаты Ригсдага, члены руководящего и исполнительного органов Банка Швеции, Правительство Швеции, Канцлер юстиции. В отношении Верховного и Верховного административного судов компетенция омбудсманов Ригсдага ограничивается критикой судебных актов в случае их явного противоречия нормам права. При таких условиях члены Верховного и Верховного административного судов остаются практически вне критики¹.

Парламентский омбудсман в Финляндии, как и в Швеции, существует с Канцлером юстиции (Oikeuskansler), который назначается Президентом Республики. В соответствии с § 109 гл. 10 Конституции Финляндии 1999 г.² Парламентский омбудсман должен осуществлять контроль за тем, чтобы суды и другие органы, а также служащие, лица, работающие в общественном секторе, и другие лица, выполняющие общественные функции, следовали закону и надлежаще исполняли свои обязанности. В Акте о Парламентском омбудсмане³ подчеркивается, что он контролирует законность решений и действий Правительства, министров и Президента.

2. Омбудсманы, обладающие компетенцией «исторической» модели, **вправе применять императивные меры для устранения выявленных нарушений** – возбуждать обвинение против должностных лиц о совершении преступлений при исполнении служебных обязанностей.

Омбудсманы Ригсдага в Швеции вправе возбуждать в отношении чиновников уголовные дела, в отношении членов Верховного суда или Верховного административного суда – дела о совершении преступлений при исполнении служебных обязанностей, об отстранении или освобождении от должности, о прохождении в

¹ Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) ... С. 41.

² Конституции государств Европы. В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 3.

³ Parliamentary Ombudsman Act (197/2002) (Finland) // URL: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/lawlinks/act-ombudsman.htx> (дата обращения: 07.10.2010).

обязательном порядке медицинского освидетельствования. Более того, они обязаны на основании решения конституционной комиссии возбуждать уголовное дело в отношении лица, которое является или являлось министром, о преступлении, совершенном им при исполнении служебных обязанностей, если при этом он тяжко пренебрег своими служебными обязанностями.

В Финляндии Парламентский омбудсман вправе принимать решение о возбуждении обвинения против судьи в нарушении законности при осуществлении им служебных функций. Кроме того, омбудсман может проводить следствие или давать указания о возбуждении обвинения по другим делам, которые охватываются его контролем за законностью, давать указания о проведении полицейского расследования или предварительного следствия.

II. Актуализация концепции омбудсмана после второй мировой войны и становление «классической» модели компетенции. Широкое распространение институт омбудсмана получил после второй мировой войны, что обусловлено рядом причин: мировое сообщество осознало, что поддержание международного мира невозможно без соблюдения основных прав и свобод человека, повысилась гражданская активность¹, активизировалась деятельность государственных структур, органы исполнительной власти были наделены большими дискреционными полномочиями, что привело к необходимости введения дополнительных механизмов защиты от произвола чиновников². С этого времени вводятся в действие инновационные институты, одним из которых становится институт омбудсмана.

По мере распространения данного института наблюдаются следующие тенденции. Во-первых, из сферы компетенции омбудсманов исключаются органы судебной власти, что связано с развитием механизма обжалования и проверки судебных решений, а также с невозможностью сочетания независимости судей с внешним контролем. Во-вторых, ограничиваются властные полномочия

¹ Rowat D. The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America, 1985. P. 131.

² Seneviratne M. Ombudsmen 2000 // www.bioa.org.uk/BIOA-New/Ombudsmen-2000-Mary%20Seneviratne.pdf (дата обращения: 10.11.2008).

омбудсманов при выявлении нарушений. Так складывается **классическая (контрольно-рекомендательная) модель компетенции омбудсмана**. В качестве примера можно привести компетенцию Парламентского уполномоченного по расследованиям в Новой Зеландии (1962 г.), Парламентского уполномоченного по делам администрации в Великобритании (1967 г.), общественного защитника в Квебеке (1968 г.) и омбудсмана в Манитобе (1969 г.) (в Канаде), Парламентского уполномоченного по делам администрации в Северной Ирландии (1969 г.), федеральных посредников в Бельгии (1995 г.). Эта модель характеризуется следующими чертами.

1. Классическая модель компетенции предполагает осуществление омбудсманами парламентского контроля за органами исполнительной власти. Основной целью деятельности омбудсманов, обладающих компетенцией указанной модели, является повышение эффективности государственного управления. В связи с этим в сферу их компетенции входят **вопросы соблюдения требований формальной законности органами исполнительной власти**.

Согласно Закону Великобритании «О Парламентском уполномоченном по делам администрации»¹ сфера компетенции данного должностного лица определяется тремя основными моментами: во-первых, устанавливается так называемый фильтр по признаку «ненадлежащего управления» (англ. maladministration) – Парламентский уполномоченный по делам администрации рассматривает жалобы частных лиц, полагающих, что «они подвергаются несправедливости в результате ненадлежащего управления»; во-вторых, жалоба направляется Парламентскому уполномоченному по делам администрации членом Палаты общин, которому данная жалоба была подана, с согласия лица, направившего жалобу; в-третьих, жалоба должна быть подана на один из органов, исчерпывающий перечень которых содержится в приложении 2 к закону.

¹ Parliamentary Commissioner Act 1967 // http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1967/pdf/ukpga_19670013_en.pdf (дата обращения: 07.10.2010).

В соответствии со ст. 1 Закона Королевства Бельгии от 22 марта 1995 года, учреждающего должность федеральных посредников¹, данные должностные лица рассматривают претензии, относящиеся к работе федеральных административных органов, и проводят по просьбе Палаты представителей соответствующие расследования.

2. Омбудсмены, обладающие компетенцией классической модели, **не наделены властными полномочиями по воздействию на субъект, допустивший нарушение**; они не могут наказывать должностное лицо или подвергнуть его преследованию в административном или уголовном порядке; не вправе изменить решение государственного органа или должностного лица. Если субъект, допустивший нарушение, добровольно его не устраняет, то омбудсман обращается в компетентные органы.

Основной формой реагирования на выявленные нарушения прав человека Парламентского уполномоченного по делам администрации в Великобритании в силу его специфики является представление докладов о результатах расследования члену Палаты общин, по указанию которого оно проводилось, должностному лицу или органу, которого оно касалось, палатам парламента.

Согласно ст. 14 названного Закона Королевства Бельгии «посредники стараются примирить точки зрения заявителя и затрагиваемых служб». В случае если выявленное нарушение устранить не удалось, посредники «могут направить органу власти любую рекомендацию, которую они сочтут полезной». Если посредники устанавливают факт, который может составлять преступление или правонарушение, то они информируют об этом королевского прокурора; если устанавливают факт, который может составлять дисциплинарное правонарушение, то предупреждают компетентный орган власти.

В 1974 г. с учетом специфики института омбудсмана и новых тенденций его развития в различных странах Международная ассоциация юристов определила омбудсмана как службу, предусмот-

¹ Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: Сб. нормативных правовых актов. М.: Юриспруденция, 2003.

ренную конституцией или актом законодательной власти и возглавляемую независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которое ответственно перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц или действует по собственному усмотрению и уполномочено проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады¹. Признаки компетенции омбудсмана, обозначенные в данном определении, соответствуют классической модели.

III. Трансформация «классической» модели компетенции омбудсмана и формирование правозащитной модели. По мере распространения института омбудсмана по миру и его адаптации к различным социально-экономическим условиям конкретных стран компетенция омбудсманов изменялась. В ряде стран, вставших на путь демократии, расследование случаев ненадлежащего государственного или муниципального управления дополнилось борьбой омбудсманов с коррупцией². В данных странах омбудсманы, как правило, наделялись полномочиями по осуществлению следствия и обвинения (например в Танзании)³.

В конце прошлого века в странах с так называемым переходным от авторитарного к демократическому политическим режимом все большее внимание в сфере компетенции омбудсманов уделяется вопросам защиты прав и свобод человека. Основной целью Деятельности омбудсманов становится обеспечение защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Омбудсманы появились в Португалии (1975 г.), Испании (1978 г.), Уганде (1986 г.), Польше (1987 г.), Венгрии (1989 г.), Намибии (1990 г.), Аргентине (1993 г.), Литве (1994 г.), Грузии (1996 г.), Узбекистане (1997 г.) и др. По мнению ряда ученых, данные должностные лица по своей сути уже не являются омбудсманами, их нужно рассматривать как «уполномоченных по правам человека». А. Сейтянэнд схематично охарактеризовал отличие омбудсманов от «уполномоченных по

¹ *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М.: Инфра М-Норма, 1997. С. 4.

² *Seneviratne M.* Ombudsmen 2000.

³ *Pope J.* Confronting corruption: the elements of a national integrity system.

правам человека» следующим образом: «Сущность роли омбудсманов заключается в защите граждан от ненадлежащих действий администрации, в то время как уполномоченные по правам человека выполняют лишь часть функций омбудсманов и ограничены констатацией нарушений прав человека»¹.

Думается, обозначенную позицию вряд ли можно признать убедительной, поскольку омбудсмены и «уполномоченные по правам человека» имеют одинаковую юридическую природу – они осуществляют контроль за деятельностью чиновников на основе рассмотрения жалоб граждан. Смещение целей деятельности омбудсманов свидетельствует о возможности адаптации данного института к различным правовым системам. В связи с этим представляется, что «уполномоченные по правам человека» есть разновидность омбудсманов. Сегодня эффективность функционирования омбудсманов в рамках внутригосударственных (национальных) и международного механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина стала очевидной для мирового сообщества. Этот институт учрежден более чем в 100 государствах с различными формами правления и на уровне межгосударственных организаций (например Европейский омбудсман в рамках Европейского Союза).

Выделим отличительные черты **правозащитной модели компетенции**.

1. Основной целью деятельности так называемых «омбудсманов второго поколения» (*second generation ombudsmen*²), или омбудсманов по защите прав человека (*human rights ombudsmen*³), является содействие защите прав и свобод человека и гражданина, а не повышение эффективности государственного управления; связь омбудсманов с парламентами ослабевает – они назначаются и освобождаются от должности парламентами, но, как правило, независимы от них и неподконтрольны им; сфера компетен-

¹ *Satyanand A.* Growth of the ombudsman concept.

² *Bowring B.* Sergei Kovalyov: the first Russian human rights ombudsman – and the last? // *Constitutional reform and international law in Central and Eastern Europe*. Edited by Rein Müllerson, Malgosia Fitzmaurice. Hague: Kluwer Law International, 1998. P. 239.

³ *Ibid.* P. 239.

ции омбудсмана в рамках указанной модели распространяется на широкий круг субъектов – вплоть до частных организаций. Таким образом, сферу компетенции омбудсманов, наделенных компетенцией правозащитной модели, составляют **вопросы обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина широким кругом субъектов.**

Согласно ст. 208 Конституции Республики Польша 1977 г.¹ Уполномоченный по гражданским правам стоит на страже прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции и других нормативных актах. В ходе рассмотрения жалоб он обязан проверить, не имело ли место нарушение законодательства и принципов социального общежития и справедливости в результате действий или бездействия органов, организаций и учреждений, призванных соблюдать и осуществлять эти права и свободы.

В соответствии с § 1 Закона Чешской Республики от 8 декабря 1999 г. «О Государственном правозащитнике», «обязанности Государственного правозащитника заключаются в защите лиц в отношении действий государственных органов и иных учреждений, если такие действия не согласуются с нормами права, противоречат принципам правового демократического государства и надлежащего управления, а также в случае бездействия таких органов, и, таким образом, вышеуказанные обязанности заключаются в обеспечении защиты основных прав и свобод человека»². Компетенция Государственного правозащитника распространяется, в частности, на министерства и иные органы управления, подчиненные им административные учреждения, Совет по радиовещанию и телевидению, полицию Чешской Республики, Чешскую республиканскую Армию, Тюремную службу Чешской Республики, арестные дома и места лишения свободы, исправительные учреждения, учреждения принудительного лечения и государственные компании по страхованию здоровья.

Основной целью ведомства Защитника народа в Аргентинской Республике является защита прав и интересов личности и об-

¹ Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. Т. 2.

² Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: Сб. нормативных правовых актов ... 2003.

щества от решений, действий и бездействия национальной публичной администрации, под которой понимаются централизованные и децентрализованные ведомства, автономные организации, государственные предприятия, государственные компании, государственно-частные компании, компании с преобладающим государственным участием и другие государственные организации (ст. 1 и 16 Закона Аргентинской Республики № 24.284 «О Защитнике народа»¹). Сфера компетенции Защитника народа распространяется также на негосударственных юридических лиц, которые осуществляют прерогативы публичной власти, а также частных лиц, реализующих функции публичных органов.

2. Омбудсмены, обладающие компетенцией правозащитной модели, **не наделены властными полномочиями по воздействию на субъект, допустивший нарушение прав человека.**

Основными формами реагирования указанных омбудсманов на выявленное нарушение прав человека служат направление ими субъекту, допустившему нарушение прав человека, представления, содержащего рекомендации о мерах, необходимых для устранения выявленного нарушения²; обращение в компетентный орган с целью устранения выявленного нарушения и привлечения субъекта, его допустившего, к ответственности³; направление докладов парламенту и иным государственным органам⁴.

¹ Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы / Пер. с исп.; Ред.-сост. Н.М. Миронов. М.: Ленанд, 2007.

² См., например: пар. 19 Закона Словацкой Республики от 4 декабря 2001 г. «О Государственном правозащитнике» (Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: Сб. нормативных правовых актов); ст. 14 Закона Республики Польша от 15 июля 1987 г. «Об Уполномоченном по гражданским правам» <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1372&s=3> (дата обращения 7.10.208).

³ См., например: пар. 22 Закона Словацкой Республики «О Государственном правозащитнике», ст. 14 Закона Республики Польша «Об Уполномоченном по гражданским правам», ст. 28 Закона Аргентинской Республики «О Защитнике народа».

⁴ См., например: ст. 11 Закона Кыргызской Республики от 31 июля 2002 г. № 136 «Об Омбудсмене (акыйкатчы) Кыргызской Республики» (Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и

В связи с тем, что компетенция омбудсманов получила в большей степени не «контрольный», а «правообеспечительный» характер, стало возможным использование «омбудсмановской» концепции не только в публичной, но и в частной сфере (private sector ombudsmen, или organizational ombudsmen¹ – омбудсмены, действующие на уровне частных организаций, или corporate ombudsmen² – корпоративные омбудсмены). Например, в Великобритании были учреждены омбудсмановское бюро в сфере страхования (1896 г.)³, омбудсман в сфере недвижимости (1990 г.), омбудсман в сфере оказания похоронных услуг (1994 г.), в США функционируют «студенческие» и «газетные» омбудсмены⁴.

Таким образом, по мере распространения института омбудсмана были выработаны три основные модели компетенции омбудсманов, причем в современном мире существуют омбудсмены, наделенные компетенцией и исторической, и классической, и правозащитной моделями. Анализ развития компетенции омбудсманов в зарубежных странах как политико-правового явления позволяет определить вектор этого развития: из органа, способствующего парламенту в осуществлении контроля за органами исполнительной и судебной власти в целях повышения эффективности государственного управления, омбудсман эволюционирует в независимый контрольный орган, основной целью которого является содействие защите прав человека посредством контроля широкого круга субъектов – как государственных органов, так и частных организаций. Английские исследователи Р. Грегори и Н. Швэрцлер указывают на «эволюцию общего инспекционного органа в институт, который

СНГ: Сб. нормативных правовых актов; § 22 Закона Словацкой Республики «О Государственном правозащитнике».

¹ *Belson S.* Where is Darwin now we need him? The ombudsman in evolution // URL: <http://www.abenet.org/adminlaw/ombuds/belson.html> (дата обращения: 24.05.2007).

² *Носырева Е.И.* Особенности института омбудсмана в США // Право и политика, 2001. № 1. С. 97.

³ *Seneviratne M.* Ombudsmen 2000.

⁴ *Соколов А.Н., Трумпель К.Б.* Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития ... С. 64.

от абстрактного контроля переходит к конкретному расследованию индивидуальных проблем граждан»¹.

В Российской Федерации при установлении компетенции уполномоченных по правам человека была выбрана правозащитная модель.

Во-первых, несмотря на то, что уполномоченные по правам человека назначаются законодательными (представительными) органами, в дальнейшем они позиционируются как независимые от каких-либо органов и должностных лиц лица, замещающие соответствующие государственные должности. В качестве цели их деятельности определяется содействие защите прав и свобод человека и гражданина; сфера их компетенции распространяется на государственные органы, органы местного самоуправления, должностных лиц государственных и муниципальных служащих, организации. Таким образом, в сферу компетенции уполномоченных по правам человека входят вопросы обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека широким кругом субъектов.

Во-вторых, уполномоченные по правам человека не наделены властными полномочиями по воздействию на субъект, допустивший нарушение прав и свобод человека и гражданина. В число их основных полномочий входят направление субъекту, в действиях которого выявлено нарушение прав человека, представлений; обращение в суд в защиту лиц, чьи права нарушены, а также в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в действиях которого усматривается нарушение прав; обращение к субъектам законодательной инициативы с предложениями об изменении или дополнении действующего законодательства в сфере прав и свобод человека; направление и представление докладов соответствующим органам; направление соответствующим субъектам замечаний и предложений общего характера, относя-

¹ Грегори Р., Швэрцлер Н. Эволюция учреждений омбудсмана в Великобритании и в скандинавских странах // URL: www.ombu.ru/topic.php?doc=20 (дата обращения: 01.07.2008).

щихся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур.

Выбор правозащитной модели компетенции омбудсманов при учреждении института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, как представляется, обусловлен историко-политическими условиями формирования данного института. После денонсации Договора об образовании СССР и принятия Декларации о суверенитете России усилилось внимание органов государственной власти к проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно тогда вопрос о создании института омбудсмана приобрел актуальность. Проект новой Конституции РСФСР, подготовленный рабочей группой Конституционной комиссии Съезда народных депутатов России, содержал отдельную статью, посвященную Уполномоченному по правам человека.

Впервые правовая основа деятельности Уполномоченного по правам человека в современной России была заложена в ст. 40 Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.¹, которая закрепила новое для российской правовой системы должностное лицо и основные принципы его функционирования. Согласно Декларации, Парламентский уполномоченный по правам человека назначался на 5 лет Верховным Советом РСФСР, был подотчетен ему и призван осуществлять парламентский контроль за соблюдением прав человека. Полномочия нового должностного лица и порядок их осуществления должны были регулироваться отдельным законом. Проект данного закона был разработан В.В. Бойцовой и в 1992 г. представлен в Комитет по правам человека Верховного Совета². Согласно законопроекту, уполномоченный по правам человека назначался и смещался парламентом, но при выполнении своих обязанностей был независим от каких-либо органов государственной власти, получал жалобы через депутатов, а для оказания ему содействия и контроля за его деятельностью дол-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991. № 52. Ст. 1865.

² Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2003. С. 38.

жен быть образован специальный комитет в парламенте¹. Однако идея парламентского омбудсмана не получила развития в связи с политической обстановкой в стране.

Дальнейшее закрепление институт уполномоченного по правам человека получил в Конституции Российской Федерации, в п. «д» ч. 1 ст. 103 которой указывается, что к ведению Государственной Думы относится назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека (то есть определение «парламентский» отсутствует), действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. На основе положений о прямом действии норм Конституции Российской Федерации до принятия обозначенного закона на эту должность Государственной Думой был назначен С.А. Ковалев. В то время он возглавлял Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации. Как считается, создание этой комиссии предшествовало учреждению института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации². Комиссия служила совещательным и консультативным органом, содействующим реализации полномочий Президента Российской Федерации как гаранта прав и свобод человека и гражданина³. Одной из форм деятельности Комиссии было рассмотрение обращений граждан о существенных нарушениях их основных прав и свобод.

Вместе с тем назначение С.А. Ковалева на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации еще не свидетельствовало о становлении устойчивого института уполномоченного по правам человека с четко оформившейся компетенцией. Не случайно некоторые исследователи рассматривают С.А. Ко-

¹ *Бойцова В.В.* Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? // Государство и право, 1993. № 10. С. 118-120.

² Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации ... С. 39.

³ Положение о Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации / Указ Президента РФ от 1 ноября 1993 г. № 1798 «Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1993. № 45. Ст. 4325.

валева как «протоуполномоченного»¹. В период своей деятельности он одновременно являлся председателем Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации и продолжал активную политическую деятельность в качестве члена партии «Демократический выбор России». Как подчеркивают многие авторы, в то время принцип независимости Уполномоченного по правам человека от каких-либо органов и лиц не соблюдался². Более того, правомерность совмещения должностей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации была подтверждена Указом Президента от 4 августа 1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека»³. В соответствии с Указом до принятия соответствующего закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных председателю Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. Однако независимость омбудсманов от каких-либо органов и должностных лиц является одним из основных принципов их деятельности⁴.

Вступление России в Совет Европы (28 февраля 1996 г.) способствовало становлению института уполномоченного по правам человека. Комитетом Министров Совета Европы рекомендовано государствам-участникам Совета Европы рассмотреть вопрос о возможности создания института омбудсмана как важнейшего органа,

¹ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации ... С. 40.

² *Bowring B. Sergei Kovalyov: the first Russian human rights ombudsman – and the last?* P. 236; *Башимов М.С.* Институт омбудсмана (уполномоченного по правам человека). Астана, 2003. С. 159.

³ Собрание законодательства РФ, 1994. № 15. Ст. 1713.

⁴ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Утв. резолюцией Комиссии ООН по правам человека 1992/54 и поддержаны резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. (Парижские принципы) // URL: www.un.org/russian/document/convents/paris.htm (дата обращения: 10.08.2010).

осуществляющего защиту прав человека¹. Законы об уполномоченных по правам человека как федерального, так и регионального уровней были приняты после вступления России в Совет Европы.

С 1997 г. и по настоящее время компетенция, организационные формы и условия деятельности федерального уполномоченного по правам человека определяются Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (Далее – Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ)².

Учреждению института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации предшествовало функционирование комиссий по правам человека при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации³. Создание комиссий было рекомендовано Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации»⁴. Но в ряде субъектов эти комиссии тормозили становление института уполномоченного по правам человека, поскольку считалось, что данные органы выполняют сходные функции. В других субъектах Российской Федерации комиссии, напротив, инициировали создание указанного института. При этом разработка региональной нормативной базы об уполномоченных по правам человека началась до вступления в силу Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Так, в 1996 г. были приняты соответствующие законы в Республике Башкортостан и Свердловской области⁵.

¹ Committee of Ministers Recommendation №. R (985) 13 to Member States on the Institution of the Ombudsman, adopted on 23 September 1985 (388th Meeting of the Ministers' Deputies) // URL: <https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=697821&Lang=en> (дата обращения: 04.01.2008).

² Собрание законодательства РФ, 1997. № 9. Ст. 1011.

³ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации ... С. 42-43.

⁴ Российская газета, 1996. 19 июня.

⁵ О правомерности осуществления субъектами Российской Федерации самостоятельного правового регулирования по предметам совместного

На сегодняшний день правовую основу деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации закладывает ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, в силу с которой в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В развитие этой нормы законы об уполномоченных по правам человека были приняты более чем в 40 субъектах.

Причиной создания в России института уполномоченного по правам человека прежде всего стало провозглашение человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности. Российское государство согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации взяло на себя обязанность защищать права своих граждан, которая является не только конституционно-правовой, но и международно-правовой обязанностью Российского государства. В целях ее соблюдения был создан механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, одним из элементов которого и стал институт уполномоченного по правам человека.

Необходимо признать, что выбор в нашей стране правозащитной модели компетенции омбудсманов вполне обоснован, поскольку она в большей мере, чем другие модели, отвечает потребности обеспечения прав и свобод человека и гражданина, способствует концентрации деятельности омбудсманов на рассмотрении отдельных жалоб граждан, устранению выявленных нарушений прав человека и гражданина в каждом конкретном случае. Историческая и классическая модели направлены в основном на повышение качества государственного управления. Вместе с тем правозащитная модель не лишена недостатков. Омбудсмены, наделенные компетенцией дан-

ведения до принятия соответствующего федерального закона см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (Вестник Конституционного Суда РФ, 1996. № 5.).

ной модели, уделяют незначительное внимание вопросам совершенствования административных процедур и законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом появляется опасность превращения их в «бюро жалоб», юридические консультации, «диспетчеров» по распределению жалоб между различными государственными органами, осуществляющими защиту прав граждан.

§ 2. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации как элемент их конституционно-правового статуса

Государство как целостная система посредством деятельности государственных органов воздействует на общественные отношения. Характер этой деятельности определяется природой и устройством государственной власти. В целях определения «круга дел» государственного органа как субъекта, осуществляющего государственно-властную деятельность, в публичном праве используется понятие компетенции. Характеристика любого государственного органа как субъекта права невозможна без определения его компетенции.

Ввиду особой значимости компетенции как понятия, отражающего взаимосвязь государства, государственной власти и государственного органа, важна точность ее правового регулирования. Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов отсутствует соответствующий единый понятийно-категориальный аппарат. Например, в разных субъектах варьируются наименования глав законов, где регламентируется компетенция уполномоченных по правам человека. Так, гл. III Закона Московской области имеет наименование «Компетенция Уполномоченного»¹, гл. 3 Закона Новгородской области – «Деятельность Уполно-

¹ Закон Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Вестник Московской областной Думы, 2001. № 2.

моченного»¹, гл. III Закона Санкт-Петербурга – «Компетенция и деятельность Уполномоченного»², гл. 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики – «Права и обязанности Уполномоченного»³, гл. 3 Закона Алтайского края – «Осуществление Уполномоченным своих полномочий»⁴, гл. III Закона Хабаровского края – «Статус, полномочия и порядок деятельности уполномоченного»⁵.

В законах об уполномоченных по правам человека для обозначения одних и тех же понятий используются различные термины. В частности, в п. 2 ст. 26 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ указывается, что «в случае установления факта нарушения прав заявителя Уполномоченный обязан принять меры в пределах его компетенции»; в ст. 18 Закона Алтайского края речь идет о действиях Уполномоченного по окончании рассмотрения жалобы заявителя; в гл. 3 Закона Томской области подобные действия обозначены как полномочия⁶; в гл. III Закона Брянской области⁷ – как компетенция.

Применение разнородной терминологии при регулировании компетенции уполномоченных по правам человека обусловлено

¹ Закон Новгородской области от 3 ноября 2005 г. № 552-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Новгородской области» // Новгородские ведомости, 2005. 9 нояб.

² Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 1998. 16 апр.

³ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 ноября 2006 года № 82-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда, 2006. 14 нояб.

⁴ Закон Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» // Алтайская правда, 2002. 15 нояб.

⁵ Закон Хабаровского края от 31 июля 2006 г. № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» // Приамурские ведомости, 2006. 1 авг.

⁶ Закон Томской области от 9 августа 2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» // Собрание законодательства Томской области, 2005. 31 авг.

⁷ Закон Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.

прежде всего отсутствием в юридической науке единообразного понимания категорий «компетенция», «предметы ведения», «сфера компетенции», «подведомственность», «полномочия», «права и обязанности», «правоспособность», «правосубъектность», «статус», «деятельность», «функции», «задачи», «цели» и разнообразием точек зрения на вопрос об их соотношении. Именно поэтому исследование проблематики закрепления компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации предполагает обращение к ряду общетеоретических вопросов. Чтобы раскрыть понятие компетенции государственного органа, необходимо обратиться к анализу понятия правового статуса государственного органа и решить вопрос о соотношении названных понятий.

Категория «статус» (лат. status – гражданское состояние, положение¹) широко используется в российском законодательстве, а также в учебной и научной литературе, однако разные авторы вкладывают в данное понятие неодинаковое содержание. В наиболее общем плане правовой статус определяется как «установленное нормами права положение его субъектов»².

Необходимым условием раскрытия сущности понятия правового статуса является его структурный анализ. Универсальный набор элементов, характеризующих данное понятие, в юридической науке не выработан. Следует учитывать, что на совокупность этих элементов оказывают влияние не только доктринальные представления о соотношении категорий, связанных с понятием «субъект права», но и отраслевая принадлежность статуса и вид субъекта, статус которого определяется. Так, конституционно-правовой статус личности невозможно определить без установления конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, конституционно-правовой статус государственного органа – без характеристики его места в системе государственных органов и компетенции.

¹ Дадынский Ф.М. Латинско-русский словарь к источникам римского права: По изд. 1896 г. М.: Спарк, 1998. С. 509.

² Большой юридический словарь. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 587.

Некоторые авторы наполняют содержание понятия правового статуса государственного органа прямо указанными в законе полномочиями¹. В этом смысле правовой статус государственного органа близок по содержанию его компетенции. В данном случае речь идет о так называемом «узком» подходе к пониманию правового статуса государственного органа как совокупности прав и обязанностей (полномочий). Однако представляется, что правовой статус государственного органа выполняет интегрирующую функцию и позволяет объединить набор характерных для соответствующего государственного органа правовых связей в единую систему, поэтому содержание анализируемого понятия не может быть сведено к правам и обязанностям или компетенции государственного органа.

Вместе с тем важнейшее значение прав и обязанностей государственного органа как элемента его правового статуса признается многими учеными. Так, Д.Н. Бахрах наряду с компетенционным блоком включает в административно-правовой статус государственного коллективного субъекта целевой блок (цели, задачи и функции, закрепленные юридически) и организационно-структурный блок, в который входит нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненности и передачи из ведения одних организаций в подчинение других, установления и изменения их организационных структур, права на организационное самоопределение, процедур деятельности и права на официальные символы². Р.Р. Аллиулов расширяет целевой блок правового статуса органа государственного управления за счет включения в него такого элемента, как максимально точное определение местоположения органа управления в системе государственной власти и системе государственных органов Российской Федерации³.

¹ Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: ИД «Городец», 2003. С. 271.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Эксмо, 2008. С. 155.

³ Аллиулов Р.Р. Правовые нормы в механизме государственного управления // Социально-гуманитарные знания, 2004. № 6. С. 312-313.

Т.Б. Макарова приходит к выводу о необходимости выделения в правовом статусе государственного органа пяти блоков: системного (назначение органа, его место и роль в системе государственных органов); функционального (принципы, функции, формы, методы, процедуры функционирования, цели деятельности органа); организационно-структурного (порядок формирования структуры органа, основания финансирования и порядок установления численности центрального аппарата, порядок принятия решения, признаки органа как юридического лица, реорганизация и ликвидация органа); компетенционного блока и блока ответственности¹. Думается, выделение в данном случае функционального блока вряд ли обоснованно, поскольку цели и функции государственного органа могут быть отнесены к системному блоку, а принципы, формы, методы и процедуры функционирования – к организационно-структурному. Что касается блока ответственности в статусе государственного органа, то основания для его выделения существуют, поскольку назначением ответственности является обеспечение надлежащего выполнения государственными органами своих полномочий, а в конечном счете – охрана конституционного строя, правопорядка, прав и свобод граждан.

Дискуссионным представляется предложение о включении в правовой статус соответствующего субъекта правосубъектности². Универсальная «межотраслевая» правовая категория «правосубъектность» выработана в теории государства и права. В качестве субъекта права рассматриваются лишь те субъекты, за которыми признано особое юридическое свойство правосубъектности, позволяющее им участвовать в различных правоотношениях³. Правосубъектность аккумулирует те характеристики субъекта, которые дают ему возможность обладания соответствующим правовым статусом. При отсутствии у субъекта правосубъектности он не может обладать

¹ Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление, 2006. № 6. С. 37.

² См., например: Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. Сер. 11. Право, 1998. № 3. С. 15.

³ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: ИД «Городец», 2003. С. 383.

правовым статусом. Правосубъектность обуславливает содержание правового статуса субъекта, но не является его элементом.

Наряду с правовым статусом как положением субъекта в праве вообще выделяют отраслевой статус как положение субъекта, урегулированное нормами конкретной отрасли права. Ядро правового статуса – конституционно-правовой статус субъекта, который выступает нормативной и теоретической основой для конструкции его общего правового статуса¹. Например, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации не может иметь своих представителей в органах управления открытых акционерных обществ, созданных с использованием государственного казенного имущества субъекта Российской Федерации. В этом случае конституционно-правовой статус органа влияет на объем его гражданской правосубъектности, а в конечном счете – на его общий правовой статус.

При рассмотрении конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации Н.Е. Колобаева приходит к выводу, что в этот статус входят следующие элементы: ценностно-функциональное предназначение (принципиальное место в системе правоотношений); конкретные правовые возможности и должностования; ответственность; гарантии надлежащего осуществления предназначения и возможностей².

Элементами конституционно-правового статуса органа конституционного судебного контроля, как показывает С.Э. Несмеянова, могут быть признаны конституционно-правовая характеристика обозначенного органа, влияющая на определение его места в системе органов государственной власти; порядок учреждения, формирования и организации деятельности; компетенция и ответственность; взаимоотношения с иными органами государственной власти³.

¹ См., например: *Колобаева Н.Е.* Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 13.

² Там же. С. 17, 23.

³ *Несмеянова С.Э.* Теоретико-правовое исследование конституционно-судебного контроля в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 144.

Специфика государственных органов как субъектов права, осуществляющих деятельность публично-властного характера, заключается в том, что они как составная часть системы государственных органов реализуют функции государства, наделены государственно-властными полномочиями, воплощающимися в их компетенции. В связи с этим не вызывает сомнений необходимость включения в их конституционно-правовой статус таких элементов, как место государственного органа в системе государственных органов и компетенция государственного органа.

Конституционно-правовой статус уполномоченных по правам человека рассматривается в настоящем исследовании как правовое состояние данных субъектов, включающее в себя систему правовых связей, соответствующих их специфике как субъектов конституционного права и конституционно-правовых отношений, их целям, задачам и функциям. Указанная система правовых связей характеризуется местом уполномоченных по правам человека в системе государственных органов (системообразующий элемент конституционно-правового статуса уполномоченных по правам человека), их компетенцией, ответственностью, гарантиями, принципами и порядком деятельности.

Элементом конституционно-правового статуса уполномоченных по правам человека выступают не все их права и обязанности, а именно *компетенция* как категория, отражающая специфику публично-властной деятельности государственного органа. Слово «компетенция» происходит от латинского «competentia» (ведение, способность, принадлежность по праву). Дефиниции понятий «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» содержались в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.)¹.

Как следовало из пп. 1-3 ст. 2 указанного федерального закона, предмет ведения представляет собой сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Фе-

¹ Собрание законодательства РФ, 1999. № 26. Ст. 3176.

дерации соответственно к компетенции Российской Федерации (предмет ведения Российской Федерации), к компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации (предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), к компетенции субъектов Российской Федерации (предмет ведения субъектов Российской Федерации). В п. 4 ст. 2 данного Федерального закона компетенция органа государственной власти определялась как «совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации», полномочия органа государственной власти как «права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий». Таким образом, понятие «предметы ведения» было отнесено к отношениям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а содержание компетенции представлено полномочиями, производными от предметов ведения.

Однако согласно ст. 4 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с послед. изм.)¹ анализируемый Федеральный закон признан утратившим силу. В действующем законодательстве определения указанных понятий отсутствуют. Как правило, нормативно компетенция государственного органа устанавливается путем перечисления его полномочий.

В научной литературе выработаны различные дефиниции понятия компетенции. С.С. Алексеев рассматривает компетенцию как «общие возможности государственных органов совершать властные действия» (субъективные права в широком смысле)². Ю.А. Тихоми-

¹ Собрание законодательства РФ, 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

² Алексеев С.С. Общая теория социалистического права (Курс лекций). Вып. 1: Введение. Сущность социалистического права. Свердловск, 1963. С. 138.

ров в самом общем виде определяет компетенцию как «комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций»¹, «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»². По мнению А.В. Мицкевича, содержание компетенции государственных органов «состоит в наличии определенных возможностей порождать, изменять и прекращать права и обязанности для других лиц и организаций» и включает возможность осуществлять все способы руководства обществом в общеобязательных формах³.

А.В. Венедиктов отождествлял компетенцию и административную правоспособность. Он полагал, что государственный орган – единый субъект права, обладающий различной по своему характеру правоспособностью в различных областях правоотношений, и подчеркивал необходимость разграничения, в частности, гражданской и административной правоспособности (компетенции) государственных органов⁴. В качестве признаков наличия административной правоспособности (правосубъектности) он называл совокупность организационных моментов: известная степень самостоятельности задач, установленный круг обязанностей и прав, обособленная организация людского состава, на который возложено выполнение этих задач, мера закрепленности определенного имущества⁵. Но если разделять позицию А.В. Венедиктова, то в специальном выделении понятия компетенции нет необходимости, поскольку в данном случае разными терминами обозначено одно и то же понятие.

Компетенция трактуется также как собирательное понятие для различных видов правоспособности, принадлежащей государ-

¹ *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал российского права, 2000. № 10. С. 24.

² *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: Полный курс. М.: Юринформцентр, 2001. С. 157.

³ *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М.: Юридическая литература, 1962. С. 124-125.

⁴ *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 642.

⁵ Там же. С. 637-638.

ственным органам, и в этом смысле включает в себя возможность обладания правами и обязанностями, то есть определенную правоспособность, а не сами права и обязанности¹. Однако компетенция не может рассматриваться в качестве межотраслевого понятия, что отчетливо проявляется при ее сравнении с гражданской правоспособностью. Если реализация компетенции не зависит от волеизъявления государственного органа (полномочия государственный орган не может не исполнять), то реализация гражданской правоспособности, ведущая к приобретению субъективных прав и обязанностей, всегда зависит от волеизъявления обладающего ею субъекта (закон в данном случае не предрешает, какие права и обязанности возникнут). Кроме того, если для установления компетенции используется разрешительный тип правового регулирования («разрешено то, что прямо установлено в законе»), то при регулировании гражданской правоспособности применяется общедозволительный тип правового регулирования («дозволено все, кроме прямо запрещенного в законе»).

Верной представляется позиция, согласно которой компетенция и правоспособность есть разнопорядковые понятия². Категория «компетенция государственного органа» сопряжена в первую очередь с категорией «государственная власть». Функциональное предназначение понятия компетенции – разграничение полномочий государственных органов в целях реализации государством как

¹ См. подробнее: *Смородинов М.В.* Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 32-41.

² Данной позиции придерживаются многие исследователи, однако они выделяют различные критерии разграничения понятий компетенции и правоспособности (см., например: *Ковачев Д.А.* Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // *Правоведение*, 1985. № 4. С. 45; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 100-101; *Пушкин А.А.* Компетенция государственных хозяйственных органов как особая форма проявления их административно-хозяйственной правосубъектности // *Правоведение*, 1965. № 3. С. 38-39; *Флейшиц Е.А.* Соотношение правоспособности и субъективных прав // *Вопросы общей теории советского права: Сб. ст. / Под ред. С.Н. Братуся.* М.: Юридическая литература, 1960. С. 258, 271, 282.

политико-управляющей системой публичных функций. В связи с этим понятие компетенции государственного органа используется именно в публичном праве. Понятие же правоспособности носит межотраслевой характер. Им обозначается абстрактная возможность иметь права и обязанности. Данное юридическое свойство необходимо прежде всего для характеристики субъекта права, который в свою очередь выступает элементом юридической конструкции правоотношений. Вместе с тем нельзя отрицать влияния компетенции государственного органа на объем его правоспособности.

Традиционным является понимание компетенции государственного органа как совокупности закрепленных за ним государственно-властных полномочий (правообязанностей)¹. Термин «полномочие» используется в публичном праве для того, чтобы подчеркнуть соединенность прав и обязанностей государственного органа в правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах². Но эту точку зрения разделяют не все ученые.

Так, Б.М. Лазарев опровергает мнение о том, что каждое право органа есть его обязанность, и считает, что в рамках компетенции права и обязанности не совпадают по объему, что они разнонаправлены – государственный орган несет обязанности по выполнению возложенных на него задач перед государством, а правами наделен в отношении отдельных объектов воздействия³. Верно обозначенная исследователем разнонаправленность прав и обязанностей в рамках компетенции, как представляется, наиболее очевидно прослеживается в тех случаях, когда государственные органы наделяются правами, которые не являются одновременно их обязанностями (например право уполномоченных по правам человека направлять предложения по совершенствованию законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина субъектам права законодательной инициативы). Поэто-

¹ Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Юристъ, 2003. С. 321; *Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д.* Конституционное право России: Учебник. М.: Новый Юрист, 1997. С. 136; *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Норма-инфра М, 1998. С. 331, 472.

² *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 56.

³ *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления ... С. 81-83.

му наряду с полномочиями как категорией, позволяющей отразить специфику государственных органов в качестве субъектов прежде всего публичного права, в рамках компетенции государственных органов необходимо выделять их публичные права¹.

Обязательно ли полномочия, образующие компетенцию государственных органов, носят властный характер? В научной литературе совокупность признаков понятия государственно-властного полномочия варьируется. По мнению В.М. Корельского, властные полномочия выражаются в возможности издавать обязательные к исполнению правовые акты и в обеспечении выполнения указанных актов путем применения различных методов, в том числе методов принуждения². Ю.А. Тихомиров определяет властное полномочие более широко – как «обеспеченное законом ориентирующее требование уполномоченного субъекта определенного поведения и действий, обращенное к физическим и юридическим лицам» и выделяет следующие его признаки: наличие уполномоченного субъекта, реализующего государственные интересы; издание облеченных в правовую форму велений (требований), обращенных к другой стороне публично-властных отношений; обеспечение выполнения велений мерами принуждения, воспитания, поощрения; обеспечение властного полномочия законом³. А.А. Югов считает, что в содержание государственно-властного полномочия входят три элемента: право принимать обязательные для исполнения нормативные правовые акты; наличие самостоятельной материальной базы в виде части государственной собственности; возможность применения не только убеждения, но и принуждения⁴.

Думается, что отличительными признаками государственно-властного полномочия являются: 1) возможность издания государ-

¹ О публичных правах Президента Российской Федерации как элементе его компетенции см.: *Колобаева Н.Е.* Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук ... С. 23, 72.

² Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. С. 157.

³ *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1996. С. 138-140.

⁴ *Югов А.А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал, 2005. № 1. С. 47.

ственным органом обязательных для исполнения правовых актов как нормативного, так и индивидуального характера; 2) возможность обеспечения выполнения данных актов посредством государственного принуждения. При этом следует учитывать, что государственное принуждение может применяться не самим органом, издавшим правовой акт, а иным государственным органом. Наличие самостоятельной материальной базы в виде части государственной собственности есть признак государственного органа как носителя компетенции, но не государственно-властных полномочий, составляющих его компетенцию.

При этом фактором, определяющим включение того или иного полномочия государственного органа в его компетенцию, должен быть не государственно-властный характер данного полномочия, а то, что государственный орган наделяется им для выполнения государственных функций и для реализации публичных (а именно – общегосударственных) интересов. Полномочие выступает как особая форма организующей деятельности государства. В связи с этим в компетенцию государственных органов следует включать не только государственно-властные полномочия. Например, контрольная деятельность государственных органов может не предусматривать издание обязательных властных предписаний и применение принуждения. В этом случае компетенцию органа, осуществляющего указанную деятельность, составят полномочия проверять деятельность соответствующих субъектов и направлять им рекомендательные акты.

Б.М. Лазарев справедливо отмечает, что не все права и обязанности органа входят в его компетенцию, а лишь те из них, которые необходимы органу для достижения поставленной государством цели и направлены на осуществление государственной власти¹. Государственные органы обладают, в частности, правами и обязанностями юридических лиц, правами и обязанностями получателей бюджетных средств, правами и обязанностями представителей нанимателя в правоотношениях с государственными служащими (если речь идет о единоличном государственном органе). Все эти права и обязанности необходимы государственным органам

¹ *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления ... С. 46-47.

для нормального функционирования. Они носят организационно-обеспечительный характер и непосредственно не направлены на осуществление государственной власти. Кроме того, «довольно часто госорган представляет собой две органически связанные части – собственно властно действующую структуру и организационно-вспомогательную структуру»¹. Властные права «собственно властно действующей структуры» в отношении «организационно-вспомогательной структуры» (аппарата) являются не элементом компетенции, а условием успешного ее осуществления. В связи с этим объем наличных прав и обязанностей у государственного органа шире его компетенции.

В целях структурного анализа понятия компетенции необходимо выделить составляющие его элементы. Наибольшее распространение получила двухзвенная конструкция компетенции как совокупности предметов ведения и полномочий, которыми государственный орган наделен в отношении этих предметов ведения². Б.М. Лазарев, однако, опровергал то, что предметы ведения входят в компетенцию. Элементами компетенции, по его мнению, являются не сами функции и не определенные объекты, а право и обязанность осуществлять данные функции применительно к определенным объектам; в свою очередь функции и объекты есть элементы той реальной жизни, на которую орган оказывает воздействие³.

А.В. Венедиктов полагал, что компетенцию составляют предмет деятельности государственного органа (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач⁴. А.В. Мицкевич определял компетенцию как закрепленный за государственным органом круг задач государ-

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринфорцентр, 2001. С. 64.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: ЭКСМО, 2008. С. 155; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. Изд. 4-е, перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 324; Резниченко Л. Ю. Имеют ли государственные органы свои предметы ведения? // Сибирский юридический вестник, 2001. № 2. С. 23.

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления ... С. 46-47, 102.

⁴ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность ... С. 613.

ственного руководства, выполнение которых составляет обязанность данного органа, а также круг властных прав, необходимых для осуществления возложенных на него задач¹.

В.А. Власов и С.С. Студеникин определяли компетенцию как круг полномочий и ответственность государственных органов². Вместе с тем ответственность государственного органа необходимо рассматривать не как составную часть компетенции, а как гарантию реализации компетенции и включать ее в качестве самостоятельного элемента в правовой статус государственного органа.

В советское время при трактовке государственных предприятий как органов государства, выполняющих его хозяйственно-организаторскую функцию путем осуществления производственно-хозяйственной деятельности, был выработан подход, согласно которому компетенция включает в себя правоспособность (права и обязанности, которые могут быть реализованы только посредством вступления в правоотношения) и вытекающие непосредственно из закона и существующие до стадии правоотношений права и обязанности³. Думается, что включение в компетенцию органа столь широкого спектра прав и обязанностей не позволяло использовать данное понятие для отражения специфики государственного органа в качестве субъекта, наделенного правами и обязанностями по осуществлению государственной власти, поскольку в обозначенном понимании понятие компетенции применимо к любому субъекту права.

Сторонник трехзвенной конструкции компетенции В.И. Червонюк отмечает, что компетенция органа государственной власти вклю-

¹ Мицкевич А.В. Субъекты советского права ... С. 124.

² Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. С. 15.

³ Данной точки зрения придерживались сторонники доктрины «хозяйственного права» (например В.В. Лаптев). Анализ ее см.: Лазарев Б.М. Компетенция органа государства: права и обязанности или правоспособность // Советское государство и право, 1968. № 11. С. 27.

чает полномочия государственного органа, предметы ведения и основные направления деятельности, то есть функции данного органа¹.

Ю.А. Тихомиров предлагает четырехзвенную конструкцию компетенции. Как сложное явление она состоит из собственно компетенционных элементов: нормативно установленных целей; предметов ведения (юридически определенных сфер и объектов воздействия); властных полномочий (гарантированных законом мер принятия решений и совершения действий) и сопутствующего элемента – ответственности за их неисполнение².

Представляется, что цели, задачи и функции государственного органа не могут быть элементами его компетенции. Цель «характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств», это «то, что представляется в сознании и ожидается в результате определенным образом направленных действий»³. Анализ деятельности как целенаправленной предполагает выявление несоответствий между реальной ситуацией и целью, осуществление цели есть процесс преодоления этого несоответствия⁴. Д.Н. Бахрах указывает, что цель государственного коллективного субъекта можно понимать «как обеспечение определенной социальной потребности»⁵. В свою очередь, задача – это вопрос, требующий разрешения⁶, функ-

¹ Червонюк В.И. Конституционное право России, М., 2004 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/97/%D7> (дата обращения 23.09.2007).

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Юринформцентр, 2001. С. 55-56.

³ Большая советская энциклопедия // <http://slovari.yandex.ru/dict/bse/article/00087/87700.htm>; Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 763.

⁴ Кондаков Н.И. Логический словарь. М.: Наука, 1971. С. 586.

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: БЕК, 1996. С. 27.

⁶ Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Советская энциклопедия; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. [Электронный ресурс] // URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Ушакова/> (дата обращения: 23.08.2010); Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. 6-е стереотип. М.: Советская энциклопедия, 1964. С. 198.

ция же – «обязанность, круг деятельности, назначение, роль»¹. Общепринято понимание функций государственного органа как ведущих направлений в его деятельности, в которых выражается целевая нагрузка соответствующей ветви государственной власти и с которыми напрямую связан объем государственно-властных полномочий². Каждая функция как определенный вид деятельности характеризуется известной самостоятельностью, однородностью и повторяемостью. Если цели и задачи ориентируют на некий результат, то функции характеризуют деятельность, направленную на достижение целей и решение задач. Компетенция государственного органа материализует его цели, задачи и функции. Поэтому можно сказать, что компетенция государственного органа представляет собой своего рода юридическую гарантию выполнения его целей, задач и функций. Объем компетенции государственного органа напрямую зависит от его целей, задач и функций, но это не означает, что эти цели, задачи и функции являются элементами его компетенции.

Некоторые авторы элементами компетенции считают формы деятельности государственного органа³. В рамках классической философской традиции деятельность рассматривается как «акт столкновения целеполагающей свободной воли субъекта, с одной стороны, и объективных закономерностей бытия – с другой»⁴. Нормативное регулирование деятельности государственных органов предполагает установление порядка его работы. Как правило, это процессуальные нормы права, устанавливающие регулярность

¹ Словарь иностранных слов. Изд. 7-е, перераб. М.: Русский язык, 1980. С. 556.

² Сатаров Н.А. К вопросу о государственном финансовом контроле // Финансовое право, 2006. № 1. С. 34; Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 108, 118; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции ... С. 108.

³ См., например: Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В 3 ч. М.: Щит-М, 1999. Ч. I. С. 82.

⁴ Философский энциклопедический словарь ... С. 151; Новейший философский словарь. Изд. 3-е, исправл. Мн.: Книжный Дом, 2003. 1280 с. [Электронный ресурс] // URL: <http://slovari.yandex.ru/dict/phil-dict/article/filo/filo-216.htm> (дата обращения: 20.09.2010).

заседаний коллегиальных органов, предельные сроки рассмотрения дел, содержание и реквизиты издаваемых органами актов, определяющие порядок реализации их прав и обязанностей. Но указанные нормы не являются компетенционными, так как не регламентируют, чем ведает орган и какими полномочиями он обладает¹. Компетенция – это необходимая предпосылка осуществления деятельности, однако сама по себе она деятельностью не является. В связи с этим будет нелогичным включать в компетенцию государственного органа формы его деятельности. Например, в компетенцию уполномоченных по правам человека входит право направлять субъектам, нарушившим права и свободы человека и гражданина, рекомендации, а не издание ими представлений, содержащих эти рекомендации (форма их деятельности).

Подводя итоги анализа понятия компетенции государственного органа, необходимо отметить следующее.

Во-первых, компетенция присуща всем без исключения государственным органам, без нее их существование невысказано. Необходимость наделения государственных органов компетенцией обусловлена тем, что они создаются для реализации государственной власти, функций государства. Иначе говоря, государственные органы не могут не исполнять закрепленные за ними полномочия, входящие в их компетенцию.

Во-вторых, понятие компетенции государственного органа используется в публичном праве в целях распределения между государственными органами полномочий по осуществлению государственной власти. Вместе с тем это не означает, что компетенция представляет собой определенный объем государственной власти, поскольку государственная власть едина и неделима; различны органы, ее осуществляющие.

В-третьих, наиболее существенным элементом компетенции государственного органа являются государственно-властные полномочия. Данный термин используется для обозначения юридически властных возможностей государственного органа по осуществлению функций государства. Однако в компетенцию государствен-

¹ *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления ... С. 79.

ного органа следует включать не только государственно-властные, но и иные полномочия. Полномочия – это не просто права государственного органа на совершение тех или иных действий. Полномочие (правообязанность) выражает органическое единство возложенных на государственный орган прав и обязанностей. В качестве элемента компетенции государственного органа могут выступать также его публичные права, которые, как и полномочия, направлены на реализацию функций государства, но в отличие от них не являются одновременно его обязанностями. При этом компетенция государственного органа есть не просто определенный набор, но единая совокупность связанных между собой полномочий и публичных прав, обусловленных функциями, задачами и целями государственного органа, то есть их система¹.

В-четвертых, поскольку государственные органы наделяются полномочиями и публичными правами для решения определенных вопросов, в их компетенцию входят также предметы ведения, в отношении которых они наделены этими полномочиями и публичными правами.

В-пятых, компетенция государственных органов опосредуется нормами права.

Таким образом, компетенция государственного органа представляет собой нормативно закрепленную систему направленных на осуществление функций государства государственно-властных и иных полномочий и публичных прав государственного органа, которые необходимы для воздействия на общественные отношения, составляющие предметы его ведения.

В целях структурного анализа компетенции уполномоченных по правам человека логично использовать двухзвенную, а не трехзвенную или четырехзвенную конструкцию компетенции. Конструкция компетенции государственного органа как совокупности предметов ведения и полномочий (публичных прав) позволяет опре-

¹ *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления ... С. 101; *Домащенко Н.Н.* Компетенция государственных органов и ее связь с управленческими функциями // Современное право, 2000. № 5. С. 33.

делить сферу применения того или иного полномочия (публичного права), представить эти полномочия (публичные права) в системе.

Слово «ведение» означает заведование, управление¹. Под «предметами ведения» государственного органа понимаются «общественные отношения, в которых орган ... юридически компетентен» (К.Ф. Шеремет)², круг дел, отнесенных к ведению органа (Н.Г. Александров)³, определенные области государственной деятельности (О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет)⁴, «круг деятельности» государственного органа или те области или сферы общественной жизни, на которые направлена его деятельность (Л.Ю. Резниченко)⁵, «юридически определенные сферы и объекты воздействия» (Ю.А. Тихомиров)⁶.

Д.Н. Бахрах рассматривает понятия «предметы ведения» и «подведомственность» как синонимы⁷. «Подведомственность – это нормативное закрепление объектов властных полномочий», – отмечает он⁸. Подведомственность определяет, на кого распространяются полномочия, какими организациями, материальными ресурсами, делами, действиями ведают государственные органы. Д.Н. Бахрах выделяет шесть уровней подведомственности: государственная (какие органы какого государства вправе решать дела), родовая (распределение полномочий между различными видами государственных органов), видовая (какой вид органов ведает делами), территориальная (какой из органов данного вида ведает делами), иерархическая (право вышестоящих органов брать дела ни-

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1964. С. 68.

² Цит. по: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления ... С. 46.

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления ... С. 51.

⁴ Цит. по: Резниченко Л.Ю. Имеют ли государственные органы свои предметы ведения? ... С. 23.

⁵ Резниченко Л.Ю. Имеют ли государственные органы свои предметы ведения? ... С. 23.

⁶ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции ... С. 55–56.

⁷ Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права, 2005. № 4. С. 51.

⁸ Там же. С. 52.

жестоящих органов), должностная (какое должностное лицо ведает в рамках определенного органа)¹.

Однако думается, что понятие подведомственности вряд ли следует рассматривать как синонимичное понятию «предметы ведения». Подведомственность есть свойство юридических дел, в силу которого они подлежат разрешению определенными органами², а также совокупность признаков дела, в соответствии с которыми определяется орган, правомочный его рассматривать. Вместе с тем предметы ведения ряда органов (например юрисдикционных органов, то есть уполномоченных на рассмотрение каких-либо юридических дел и вынесение по ним юридически обязательных решений) могут быть закреплены посредством перечня конкретных категорий дел, которые решает данный орган. В таком случае связь подведомственности и предметов ведения очевидна, поскольку подведомственность дает представление о том круге споров о праве и иных материально-правовых вопросов, разрешение которых отнесено к ведению органа.

Действительно, в широком плане предметами ведения государственного органа являются общественные отношения, на которые он воздействует. Однако эти общественные отношения могут быть охарактеризованы путем закрепления сферы общественных отношений (например внешнеэкономические отношения, промышленность, сельское хозяйство), функций (например управление транспортом и связью, охрана здоровья), каких-либо объектов (например агропромышленный комплекс) и др. Не случайно Ю.А. Тихомиров выделяет следующие типичные предметы ведения: воздействие на развитие сфер государственной и общественной жизни; устойчивый вид деятельности; юридические действия; материальные объекты; финансово-денежные средства; государственные и иные институты; руководители и должностные лица; правовые акты³. Очевидно, что способ

¹ *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. Изд.2-е, перераб. и доп. С. 259-260.

² *Гражданский процесс: Учебник. Изд. 5-е, перераб. и доп. / Отв. ред. В.В. Ярков.* М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 146.

³ *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции ... С. 56.

определения предметов ведения может варьироваться применительно к конкретному виду государственных органов.

Некоторые исследователи полагают, что некорректно употреблять термин «предметы ведения» применительно к государственным органам, поскольку конституционная модель разграничения предметов ведения обусловила употребление термина «предметы ведения» только применительно к Российской Федерации и субъектам Российской Федерации. Поэтому разграничение предметов ведения как сферы компетенции является частью отношений между федерацией и субъектами, а разграничение полномочий – частью отношений между отдельными видами органов или органами федерации и ее субъектов¹. В то же время существует потребность в выделении предметов ведения как элемента компетенции государственных органов в связи с тем, что один и тот же предмет ведения в рамках отношений федерации и ее субъектов может реализоваться несколькими государственными органами и получать различное выражение в их деятельности в зависимости от сферы общественных отношений, на которые данные органы воздействуют. Предметы ведения государственного органа необходимо определять с учетом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, но при этом каждый государственный орган имеет свои предметы ведения.

И все же следует согласиться с тем, что термин «предметы ведения» более уместен при правовом регулировании отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а потому при определении компетенции уполномоченных по правам человека наиболее подходящим будет использование термина «сфера компетенции», под которой следует понимать круг вопросов, которые данные органы решают.

Таким образом, компетенция уполномоченных по правам человека – это нормативно закреплённая система полномочий и пуб-

¹ См., например: *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 1998. С.161; *Чертков А.Н.* Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: Юстицинформ, 2005. С. 8.

личных прав, которыми они наделяются государством для решения вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Как сложное явление она состоит из сферы компетенции и полномочий (публичных прав). Компетенцию уполномоченных по правам человека нельзя рассматривать отдельно от их конституционно-правового статуса, характеризующегося системой взаимосвязанных элементов. Системообразующим элементом этой системы выступает место уполномоченного по правам человека в системе государственных органов. Результативность деятельности системы государственной власти может быть достигнута только при рациональном распределении публичных функций между государственными органами. Вот почему первый этап деятельности по установлению компетенции уполномоченных по правам человека – это выявление их принципиального функционального предназначения в системе государственных органов. При изучении компетенции уполномоченных по правам человека как элемента их конституционно-правового статуса определение их места в системе государственных органов приобретает методологическое значение.

§ 3. Место уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в системе государственных органов

В российском законодательстве уполномоченные по правам человека нередко характеризуются как лица, замещающие государственные должности соответственно Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, то есть такие должности, которые устанавливаются для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов или государственных органов субъектов Российской Федерации. Как лица, замещающие указанные должности, уполномоченные по правам человека выступают в качестве должностных лиц. Об этом свидетельствуют, в частности, следующие применимые к ним характеристики: осуществление функций постоянно, наличие функций представителя власти и осуществление функций в государственном органе Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем уполномоченные по правам человека могут рассматриваться и как государственные органы. Они учреждены государством; их деятельность направлена на реализацию функции Российского государства – обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан. Уполномоченные обладают компетенцией, для осуществления которой наделяются необходимой материальной базой (финансирование деятельности уполномоченных по правам человека и их аппаратов осуществляется из средств бюджета соответствующего уровня; имущество, необходимое уполномоченным по правам человека и их аппаратам, предоставляется на праве оперативного управления и является государственной собственностью Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные по правам человека имеют расчетные и иные счета и др.). За свою деятельность они несут ответственность перед государством; их деятельность обеспечивается аппаратами, состоящими из государственных гражданских служащих соответствующего уровня¹.

Сказанное позволяет утверждать, что позиционирование уполномоченных по правам человека исключительно как должностных лиц методологически уязвимо, не позволяет всесторонне проанализировать их компетенцию. Для этой цели уполномоченных по правам человека важно охарактеризовать и в качестве государственных органов.

Специфика уполномоченных по правам человека как государственных органов заключается в том, что они не принимают обязательные для исполнения акты внешнего действия при выявлении нарушений прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим их следует относить к государственным органам, не обладающим статусом органов государственной власти². В представленном качестве

¹ Исключение составляет Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан, обеспечение деятельности которого осуществляется лицами из числа работников Секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, то есть отдельного аппарата не формируется (ст. 23 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан, 2007. 10 июля.).

² О разграничении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» см.: Определение Конституционного Суда РФ от

по количественному составу уполномоченные по правам человека являются единоличными государственными органами.

Ряд исследователей рассматривают уполномоченного по правам человека как руководителя соответствующего государственного органа и предлагают отнести его должность к числу должностей государственной гражданской службы¹. С таким мнением вряд ли можно согласиться. Деятельность уполномоченного по правам человека направлена не на обеспечение исполнения полномочий государственного органа, состоящего из уполномоченного и его аппарата, а на непосредственное исполнение полномочий государственного органа. Более того, содержание и объем компетенции уполномоченного по правам человека как лица, замещающего соответствующую государственную должность, совпадают с содержанием и объемом компетенции уполномоченного по правам человека как государственного органа. Компетенцией наделяются уполномоченные по правам человека как «собственно властные структуры», а не их аппараты, выступающие в качестве организационно-вспомогательных структур. Принятие окончательного решения всегда остается за уполномоченным по правам человека как единоличным государственным органом независимо от решения, подготовленного аппаратом. Поэтому указание в законах об уполномоченных по правам человека на то, что соответствующий уполномоченный по правам человека и его аппарат в совокупности являются государственным органом², представляется нелогичным.

29 мая 1997 г. № 55-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, 1997. № 5.

¹ *Амирова Р.Р.* Организационно-правовые вопросы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 9.

² См.: ст. 37 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ; ст. 36 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95-РТ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» // Республика Татарстан, 2000. 8 апр.; ст. 32 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области» // Липецкая газета, 2001. 6 сент.

Более верно рассматривать аппарат как самостоятельный государственный¹ или вспомогательно-технический орган при уполномоченном по правам человека².

Уполномоченные по правам человека – это государственные органы «в одном лице», то есть единоличные государственные органы. Однако это не исключает того, что они могут быть одновременно охарактеризованы и в качестве должностных лиц. Понятия органа публичной власти и должностного лица не являются взаимоисключающими, что находит подтверждение в действующем законодательстве и решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, глава муниципального образования может рассматриваться одновременно в качестве органа и должностного лица местного самоуправления³. Президент Российской Федерации есть постоянно действующий орган государственной власти⁴ и вы-

¹ См.: ст. 27 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.; ст. 21 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики, 2004. 1 июня; п. 3 т. 15 Закона Свердловской области от 18 октября 2010 года № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Областная газета, 2010. 20 окт.

² См.: ст. 26 Закона Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-П-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» // Известия Калмыкии, 2000. 30 нояб.; ст. 17 Закона Томской области от 9 августа 2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» // Собрание законодательства Томской области, 2005. 31 авг.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

⁴ В решениях Конституционного Суда РФ Президент РФ характеризуется как постоянно действующий орган государственной власти и как единоличный глава государства (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здо-

борное должностное лицо¹. Решение вопроса о том, является ли соответствующее должностное лицо одновременно государственным органом или органом местного самоуправления, зависит от круга его полномочий. Личный характер осуществления полномочий омбудсманом – их отличительная черта. Именно на омбудсмана возложена обязанность проведения проверки и вынесения решения. Аппарат выполняет вспомогательную роль, что направлено на преодоление бюрократизации данного института². Более того, персонификация института уполномоченных по правам человека повышает доверие к нему граждан, поскольку гражданин обращается не к безликому государственному органу, а к конкретному лицу³.

Некоторые исследователи выдвигают гипотезу о необходимости наделения уполномоченных по правам человека статусом общественных или смешанных (государственно-общественных) органов⁴. Однако общественные органы учреждаются независимо от органов публичной власти на уровне гражданского общества. Таковы, например, комитеты солдатских матерей, выступающие в защиту прав военнослужащих срочной службы, и др. Государственно-общественные органы существуют на разных уровнях публичной власти. В частности, Общественная палата Россий-

ровья осуществлять принадлежащие ему полномочия // Вестник Конституционного Суда РФ, 2000. № 6).

¹ См.: подп. 8 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, 2002. 15 июня.

² Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению системы понятий). М.: Инфограф, 1999. С. 178.

³ Леткина М.В. Институт уполномоченного по правам человека в России и за рубежом: сравнительный анализ // Социальные и гуманитарные исследования: традиции и реальности: Межвуз. сб. науч. тр. Саранск: Ковылковская типография, 2005. Вып. 4. С. 35-36.

⁴ Строкатов А. Позитивистский взгляд на процесс формирования статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Комиссии и уполномоченные по правам человека: Опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002. С. 131.

ской Федерации, Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека действуют на федеральном уровне. Общественные палаты субъектов Российской Федерации, комиссии по правам человека при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации создаются и действуют на региональном уровне. И хотя эти органы ближе к публичной власти, они, как и общественные органы, являются формами гражданского участия. Их основная задача - обеспечение участия граждан в решении определенных общественно значимых вопросов, в том числе защиты прав и свобод граждан. По сути они выполняют определенную мобилизационную функцию – привлечение граждан к участию в осуществлении публичной власти. Что же касается уполномоченных по правам человека, то они не выполняют мобилизационной функции. Главная цель их деятельности – обеспечение гарантий государственной защиты и соблюдения прав и свобод граждан.

Таким образом, уполномоченные по правам человека являются одновременно должностными лицами и единоличными государственными органами, не обладающими статусом органов государственной власти.

Определение места уполномоченных по правам человека в системе государственных органов предполагает ответы на следующие вопросы: **на каких уровнях организации государственной власти они функционируют; каковы их цели, задачи и функции; к какому виду органов они относятся по основному содержанию своей деятельности; каково их место в механизме разделения властей?**

В связи с тем, что Российское государство имеет федеративное устройство, рассматриваемые органы (должностные лица) функционируют **на двух уровнях организации государственной власти** – федеральном и региональном. Учреждение должности уполномоченного на федеральном уровне в обязательном порядке предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Согласно ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г.

№ 1-ФКЗ должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может учреждаться в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации. Указанная норма является диспозитивной.

В ряде законопроектов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, закрепляется обязательность учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации¹. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронов (1998–2004 гг.) неоднократно подчеркивал, что ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ не соответствует ст. 19 и 45 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи². В ст. 19 Конституции Российской Федерации закреплено равенство всех граждан перед законом и судом (принцип недискриминации). Это в полной мере относится также к праву на защиту прав и свобод человека и гражданина всеми предусмотренными законом способами (ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации), в число которых входит и право на обращение к уполномоченному по правам человека.

¹ См.: законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», разработанный аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // URL: <http://www.ombu.ru/topic.php?doc=2637> (дата обращения: 20.02.2008); законопроект «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», разработанный аппаратом Уполномоченного по правам человека в Архангельской области // URL: <http://www.strategy-spb.ru/portal/forum/viewtopic.php?t=275> (дата обращения: 23.04.2008); проект Федерального конституционного закона № 195802-3 «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», внесенный депутатом Государственной Думы О.Н. Смолиным // ИПС «КонсультантПлюс».

² Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова. 1998-2003 / Сост. А.Г. Майоров. М.: Юриспруденция, 2003. С. 932, 959.

Однако представляется, что ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ не ограничивает право граждан на государственную защиту их прав и свобод человека и гражданина.

Во-первых, институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации дополняет действующий механизм защиты прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченные по правам человека не заменяют иных средств правовой защиты. В целях содействия восстановлению нарушенных прав граждан они направляют рекомендации соответствующим субъектам и обращаются к иным органам, обеспечивающим защиту прав человека. Как подчеркивает в одном из решений Конституционный Суд Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не управомочен на принятие государственно-властных решений, и в его компетенцию не входит разрешение споров о праве¹, что в равной мере относимо и к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации. Поэтому думается, что отсутствие должности уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации не может нарушать конституционные права граждан, в том числе право на защиту прав и свобод человека и гражданина всеми предусмотренными законом способами.

Во-вторых, отсутствие уполномоченного по правам человека в конкретном субъекте Российской Федерации не лишает гражданина права на обращение к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Это гарантия повсеместности обеспечения соблюдения прав и свобод человека на территории Российской Федерации.

В-третьих, как следует из п. «н» ч. 1 ст. 72, ст. 73, ч. 4 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи,

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 г. № 437-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хо рошенко Андрея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

по вопросу учреждения государственных органов субъектов Российской Федерации, не обладающих статусом органов государственной власти, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют в этой сфере собственное правовое регулирование.

Таким образом, в России закреплена двухуровневая модель института уполномоченного по правам человека. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является федеральным государственным органом, создание которого обязательно в силу Конституции Российской Федерации. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации являются государственными органами субъектов, и вопрос об их учреждении решается непосредственно субъектами Российской Федерации.

Одной из задач федерального законодателя является создание надлежащего механизма, который позволял бы гражданам, чьи права и свободы нарушены, добиться их реальной защиты, используя все не запрещенные законом способы¹. К числу государственных органов, входящих в данный механизм, относятся и уполномоченные по правам человека, основной формой деятельности которых является рассмотрение жалоб граждан. Такая форма деятельности выбрана не случайно, поскольку сущность права на обжалование решений и действий (бездействия) органов публичной власти заключается в том, что оно является не только конституционным правом гражданина, но и организационно-правовой гарантией осуществления других прав и свобод человека и гражданина².

Обеспечивая гражданам право на обжалование, государство предоставляет им возможность обращаться в различные государственные органы (суды, органы исполнительной власти, прокуратуру Российской Федерации и т.д.), структурные подразделения государственных органов (например в Управление Президента

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1998 г. № 20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан // Вестник Конституционного Суда РФ, 1998. № 5.

² *Хаманева Н.Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГиП РАН, 1997. С. 15.

Российской Федерации по работе с обращениями граждан¹), лицам, замещающим государственные должности соответствующего уровня (депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти² и др.). Среди юрисдикционных форм защиты прав граждан основная – судебная. Несудебные формы защиты указанных прав позволяют в ряде случаев избежать обращения в суд, при этом использование таких форм защиты права не лишает лицо права на последующее обращение в суд. Однако несудебные формы защиты права не являются альтернативными судебной форме, поскольку правосудие, подразумевающее, в том числе, возможность принудительного исполнения судебных решений, осуществляется только судом (ст. 46 и 118 Конституции Российской Федерации)³. Названные каналы обжалования не исключают, а необходимо дополняют друг друга. Следует согласиться с профессором В.И. Ремневым в том, что в данном случае решение вопроса по схеме «или-или» недопустимо⁴.

Несмотря на то, что уполномоченные по правам человека специализируются на вопросах обеспечения государственных гарантий защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, они не обладают полномочиями по принятию обязательных для исполнения решений в случае выявления нарушений прав и свобод граждан. В связи с этим необходимость в разграничении компетенции уполномоченных по правам человека и

¹ Указ Президента РФ от 24 августа 2004 г. № 1102 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» // Собрание законодательства РФ, 2004. № 35. Ст. 3609.

² См., например: ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, 1994. 12 мая.

³ См. подробнее: Арбитражный процесс: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. В.В. Ярков. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 90-91; Гражданское процессуальное право: Учебник / Под ред. М.С. Шакарян. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 128.

⁴ Более подробно см.: *Хаманева Н.Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти ... С. 75.

иных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, отсутствует. Не случайно в законах об уполномоченных по правам человека указывается, что их деятельность дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Специфика уполномоченных как государственных органов, специализирующихся на вопросах обеспечения государственных гарантий защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, отражается в их **целях, задачах и функциях**.

В качестве **целей** в законах об уполномоченных по правам человека указываются гарантии государственной защиты прав и свобод граждан¹ или защита прав и свобод человека и гражданина², а также соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина³. Все эти формулировки в той или иной мере отражают специфику целей деятельности уполномоченных. Однако положение Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ более точно. Уполномоченные по правам человека – это не правоохранительные органы, занимающиеся непосредственно обеспечением

¹ П. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ; п. 1 ст. 1 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» (с послед. изм.); ст. 1 Закона Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-ПЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» (с послед. изм.).

² П. 1 ст. 1 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области» // *Весть*, 2002. 19 июня; ст. 1 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области» (с послед. изм.).

³ П. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ; ст. 1 Закона Республики Алтай от 24 ноября 2006 г. № 94-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай» // *Звезда Алтая*, 2006. 8 дек.

правопорядка¹. Перед ними стоят собственные цели: они призваны обеспечить гарантии государственной защиты и соблюдение прав и свобод граждан. Учреждая данный орган, законодатель исходил из того, что уполномоченный по правам человека будет способствовать гражданам в реализации их прав.

В числе **задач** в законах об уполномоченных по правам человека, как правило, указывается содействие восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации 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 защиты².

¹ Некоторые авторы рассматривают уполномоченных по правам человека в качестве представителей правоохранительных органов (см., например: *Максимов И.В.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (административно-правовые вопросы) // Вестник Саратовской государственной академии права, 2003. № 2. С. 121).

² П. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, ст. 2 Закона Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Вестник Московской областной Думы, 2001. № 2; ст. 4 Закона Самарской области от 24 ноября 2004 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» // Самарские известия, 2000. 25 нояб.

В законах субъектов Российской Федерации нет единообразия при определении задач уполномоченных по правам человека. Задачи иногда именуются функциями (ст. 2 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» (с послед. изм.), а также вопросами общей компетенции (п. 2 ст. 13 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» // Известия Мордовии, 2005. 27 дек.). К числу задач ряда уполномоченных отнесены их функции, например, координация деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (п. 6 ст. 2 Закона Томской области от 9 августа 2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» (с послед. изм.); п. 2 ст. 3 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области»; подп. «г» п. 3 ст. 14 Закона Саратовской области от 12 октября 1998 г. № 50-ЗСО «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» // Саратовские вести, 1998. 12 нояб.).

Определение задач деятельности уполномоченных по правам человека позволяет уточнить место последних в системе государственных органов. Данные органы в соответствии с их задачами не восстанавливают нарушенные права и свободы человека, не принимают нормативных правовых актов по вопросам прав и свобод человека, а лишь содействуют восстановлению нарушенных прав и совершенствованию соответствующего законодательства. Это лишнее раз говорит о том, что они не являются органами государственной власти.

Вопрос о **функциях** уполномоченных по правам человека – один из наименее разработанных в современной науке конституционного права, поэтому на нем необходимо остановиться подробнее.

На основе анализа деятельности уполномоченных по правам человека возможно выделить следующие их функции: корректирующую, консультационно-ориентирующую, превентивную, просветительскую (координационную), диагностическую, а также функцию содействия совершенствованию правовых актов и административных процедур.

Корректирующая функция является основной. Уполномоченные по правам человека содействуют восстановлению нарушенных прав и свобод граждан; принимают меры по привлечению виновных лиц к юридической ответственности посредством обращения в компетентные государственные органы; способствуют отмене или изме-

В ряде законов задачи подменяются целями, например содействие беспрепятственной реализации и соблюдению прав и свобод человека и гражданина (ст. 12 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике»; подп. 2 ст. 3 Закона Свердловской области от 18 октября 2010 года № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Областная газета, 2010. 20 окт. Нередко к задачам уполномоченных относят их деятельность – контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (подп. 1 п. 1 ст. 2 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае»; ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 1998. 16 апр.).

нению нормативных правовых актов, на основании которых допускаются нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Уполномоченные по правам человека могут оказать обратившемуся гражданину бесплатную юридическую консультацию, разъяснить, какое средство правовой защиты наиболее приемлемо в конкретном случае и как его применить. В этом и заключается *консультационно-ориентирующая* функция.

Превентивная функция уполномоченных по правам человека нацелена на недопущение подконтрольными им субъектами нарушений прав и свобод человека и гражданина, в том числе посредством формирования установки на правомерное поведение.

Распространение информации о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты определяет *просветительскую* функцию уполномоченных по правам человека.

Диагностическая функция состоит в анализе уполномоченными по правам человека выявленных случаев нарушений прав и свобод человека и гражданина, позволяющем выявить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина, состояние законодательства в этой сфере, недостатки административных процедур.

Функция содействия совершенствованию правовых актов и административных процедур предполагает содействие уполномоченных по правам человека развитию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, заключению Российской Федерацией международных договоров в области прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию подзаконных правовых актов и правовых актов органов местного самоуправления по вопросам, связанным с реализацией, соблюдением и защитой прав и свобод граждан, а также совершенствованию административных процедур.

Необходимо отметить, что перечисленные функции присущи в той или иной мере и иным государственным органам, однако в деятельности уполномоченных по правам человека они получают особое содержательное наполнение: эти функции тесно связаны с

основными целями деятельности уполномоченных по правам человека – обеспечением гарантий государственной защиты и соблюдения прав и свобод граждан.

По содержанию деятельности, думается, уполномоченные по правам человека – контрольные органы. В ходе начатых на основе полученных жалоб граждан или по собственной инициативе проверок они выявляют нарушения прав и свобод человека и гражданина и способствуют устранению нарушений. Путем анализа данных о нарушениях прав и свобод человека и гражданина они выявляют фактическое положение с правами и свободами человека и гражданина, сопоставляют с намеченными целями и задачами, дают оценку и принимают меры по устранению вскрытых недостатков и недопущению их в будущем. Указанная совокупность действий по сути представляет собой контроль.

В самом общем виде контроль есть система действий по наблюдению, фиксированию отклонений и информированию о них. Ряд авторов обоснованно утверждают, что сформулировать универсальное понятие контроля невозможно¹. Контроль понимается как стадия управленческого цикла², обратная связь, благодаря которой орган управления получает информацию о ходе выполнения его решения³, деятельность⁴, метод⁵, функция¹, «атрибут

¹ Соломатина Е.А. Сущность, основные черты и формы осуществления контрольной функции законодательной власти в механизме разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление, 2004. № 5. С. 22; Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права, 2002. № 1. С. 26.

² Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 19.

³ Годунов А.А. Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством. М.: Экономика, 1975. С. 124-126.

⁴ Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние ... С. 27.

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Эксмо, 2008. С. 265; Адушкин Ю.С., Манохин В.М. Российское административное право: Учебник. Изд. 2-е, испр. и доп. Саратов, 2003. С. 13-14.

демократического государственного управления»², стадия правового регулирования³, юридическое и организационное средство, предназначенное для обеспечения законности⁴, механизм обеспечения определенных требований, сформулированных в нормативных правовых актах⁵ и др. Многообразие точек зрения по вопросу о сущности контроля отражает многоаспектность данного явления.

Следует согласиться с Е. Старосьяк в том, что контроль не представляет первичной деятельности, он касается действий, осуществляемых независимо от контроля⁶. В этом смысле потребность в осуществлении уполномоченными по правам человека контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями не возникла бы, если бы не было необходимости в соблюдении прав и свобод человека и гражданина перечисленными субъектами. Как указывается в Лимской декларации руководящих принципов контроля, «контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования»⁷. Для уполномоченных по правам человека контроль – самостоятель-

¹ *Савенко О.А.* Контрольная функция государственных органов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Бахрах Д.Н.* Административное право России ... С. 143.

² *Соломатина Е.А.* Методы и формы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов // *Право и политика*, 2005. № 9. С. 85.

³ *Еременко Ю.П.* Право как фактор единства правовой системы // *Советская правовая система в период перестройки: Сб. науч. тр. / Отв. ред. В.А. Юсупов.* Волгоград: ВолГУ, 1990. С. 15.

⁴ *Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева.* М.: Юридическая литература, 1985. С. 449-456.

⁵ *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние ... С. 29.

⁶ *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние ... С. 27.

⁷ Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. // URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/intosaikni/dockni/399/> (дата обращения: 07.10.2010).

ный вид работы. Несомненно, контрольная деятельность присуща и иным государственным органам, входящим в механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, но, как правило, она осуществляется ими наряду с другой деятельностью, в то время как для уполномоченных по правам человека данный вид работы является «магистральным». В связи с этим уполномоченных по правам человека следует относить к специализированным контрольным органам¹.

Среди контрольных органов принято различать органы, осуществляющие собственно контроль, и надзорные органы. Чтобы определить, к числу каких органов относятся уполномоченные по правам человека, необходимо выявить критерии разграничения понятий «контроль» и «надзор».

В качестве основных критериев разграничения понятий контроля и надзора выступают пределы их осуществления и характер полномочий органов, их осуществляющих.

Ряд авторов считают необходимым разграничивать понятия контроля и надзора по возможности органов, их осуществляющих, принимать императивные меры для устранения выявленного нарушения². Органы, осуществляющие контроль, выносят решение о совершенном нарушении и принимают меры по его устранению. В свою очередь деятельность органов, осуществляющих надзор, носит предварительный характер, они не могут применять императивные меры для устранения выявленных нарушений. По указанному критерию уполномоченных по правам человека относят к

¹ Например: С.Н. Назаров классифицирует государственные органы на органы, полностью или частично специализирующиеся на осуществлении контроля, органы, выполняющие контрольную функцию для проверки выполнения собственных решений, и органы, для которых контрольные полномочия являются вспомогательными при реализации основных задач, и относит уполномоченных по правам человека к первой группе (Назаров С.Н. Классификация сфер деятельности надзорно-контрольных органов // Северо-Кавказский юридический вестник, 2004. № 3. С. 103).

² См., например: Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 30.

надзорным органам¹. В.М. Зубенко и В.В. Полянский подчеркивают надзорно-обеспечительный характер компетенции уполномоченных по правам человека², что, по их мнению, обусловлено следующим: во-первых, уполномоченные по правам человека могут только инициировать действия специальных контрольных и надзорных органов; во-вторых, они лишь дают рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и свобод и они не принимают «правовосстановительных решений» как контрольные органы.

Действительно, по общему правилу реализация государственного контроля обеспечивается возможностью применения различных видов государственного принуждения, одним из признаков государственного контроля называют его государственно-властный характер³. Но при этом следует учитывать, что государственный контроль не сводится к государственному принуждению и не является собственно мерой такого принуждения. Кроме того, власть нельзя отождествлять с принуждением, которое является лишь особым элементом обеспечения реализации исполнения соответствующих требований. Поэтому анализируемый критерий нельзя считать универсальным.

Традиционно рассматриваемая в качестве надзорного органа прокуратура Российской Федерации вправе применять императивные меры для устранения выявленных нарушений. Такие формы реагирования прокуроров на выявленные нарушения, как пред-

¹ *Удальцов А.А.* Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и органы внутренних дел: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 15 и др.

² *Зубенко В.М.* Уполномоченный по правам человека как институт конституционного и административного права // *Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально экономического развития: Материалы науч. конф. (г. Москва, 28 ноября 2001 г.)*. М.: ВНИИСЗ, 2002. С. 311-312; *Полянский В.В.* Институт Уполномоченного по правам человека и административное право // *Институты административного права России*. М.: ИГиП РАН, 1999. С. 212.

³ См., например: *Маштакова Е.А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2000. С. 17.

ставления и протесты, следует относить к государственно-властным актам, обязательным к рассмотрению. И хотя в ряде случаев лицо вправе не удовлетворить требования, изложенные в протесте или представлении прокурора, законом установлена обязанность исполнения законных и обоснованных требований прокурора¹. Кроме того, постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы². Механизм прокурорского принуждения непосредственно связан с механизмом осуществления судебной власти. При неисполнении лицом требований, изложенных в протесте или представлении, прокурор вправе обратиться с соответствующим заявлением в суд либо непосредственно обратиться в суд без принесения протеста или внесения представления. Однако представления и протесты прокурора не следует рассматривать в качестве промежуточных решений, иначе можно было бы не исполнять все требования, в них содержащиеся.

М.С. Башимов различает понятия контроля и надзора по двум критериям: контроль в отличие от надзора ведется не только с точки зрения законности, но и целесообразности; в процессе контроля применяются разнообразные меры – материально-технические, финансовые, организационные, меры административного и иного воздействия. В свою очередь перечень мер, принимаемых в процессе и по итогам надзора, строго ограничен и имеет единственную цель – восстановление нарушенной законности. Ученый характеризует полномочия уполномоченных по правам человека как контрольно-надзорные, что

¹ Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М.: ИД «Буквояд», 2006 (ИПС «КонсультантПлюс»).

² Ст. 34 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, 1992. 18 февр.

предполагает осуществление проверки с точки зрения законности, но в то же время разнообразие предпринимаемых мер¹. Вместе с тем думается, что деятельность уполномоченных по правам человека не ограничивается проверкой законности и критерии определения разнообразия мер, принимаемых тем или иным органом, не ясны.

Более универсальный характер носит разграничение понятий контроля и надзора по пределам их осуществления. Так, М.С. Студеникина отмечает, что контроль, в отличие от надзора, представляет собой более широкое и объемное понятие, не ограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний – законов и других актов². Ряд авторов рассматривают в качестве отличительного признака контроля и надзора «целесообразность и эффективность»³. По мнению Д.Н. Бахраха, надзор есть контроль за соблюдением правовых норм, контроль, в свою очередь, включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций. Таким образом, надзор – ограниченный, суженный контроль⁴. В связи с этим деятельность уполномоченных следует рассматривать как контрольную⁵, поскольку они оценивают деятельность подконтрольных субъектов не только с точки зрения соблюдения ими правовых норм⁶.

¹ *Башимов М.С.* Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека). Астана, 2003. С. 39.

² *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. С. 18.

³ *Адушкин Ю.С., Манохин В.М.* Российское административное право: Учебник. Изд. 2-е, испр. и доп. Саратов: Изд-во Саратовской гос. академии права, 2003. С. 181.

⁴ *Бахрах Д.Н.* Административное право России ... С. 359.

⁵ *Тимофеев В.В.* Уполномоченный по правам человека и его роль в защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Юридического института. Чебоксары: Изд-во Чувашского ун-та, 2005. № 4(13). С. 45; *Максимов И.В.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (административно-правовые вопросы) ... С. 120.

⁶ См., например: обращение № 06-13/1526 в Докладе Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2006 г. // URL: http://ombudsman.midural.ru/biblioteka/ezhegodnye_doklady_upolnomochenn

Показательно в этом плане рассмотрение Уполномоченным по правам человека в Нижегородской области обращения 100-летнего ветерана войны Ф.А. Атауллина, которому по решению суда администрацией Нижнего Новгорода была предоставлена квартира. Судебное решение впоследствии было отменено судом надзорной инстанции. В результате обращения Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области «администрация решила отказаться от судебного спора и оставить квартиру за ветераном» несмотря на наличие достаточных оснований для пересмотра судебного решения в пользу администрации¹.

Среди отличительных признаков контроля, осуществляемого уполномоченными по правам человека, необходимо отметить следующие.

Во-первых, уполномоченные по правам человека осуществляют отдельный вид государственного контроля наряду с президентским контролем, контролем законодательной власти, контролем исполнительной власти, судебный контролем и прокурорским надзором², что обусловлено прежде всего позиционированием уполномоченных по правам человека как независимых и неподотчетных иным государственным органам и должностным лицам государственных органов.

Во-вторых, уполномоченные по правам человека реализуют контроль применительно к конкретному предметному содержанию.

ого/ (дата обращения: 06.10.2010); обращение о содействии в получении комнаты в общежитии в разд. 4 Доклада Уполномоченного по правам человека в Удмуртской Республике о своей деятельности в 2006 г. // Удмуртская правда, 2007. 15 мая.

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области в 2007 г. // URL: http://www.government.nnov.ru/_data/objects/29946/doc_rtf.doc. (дата обращения: 06.10.2010).

² Данную позицию см.: *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 19; *Калюжный Н.Н.* Конституционно-правовые основы осуществления контрольных функций органами исполнительной власти Российской Федерации // Ученые записки ДЮИ. Ростов-н/Д: Изд-во ДЮИ, 2005. Т. 28. С. 94.

Они осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, по результатам контрольной деятельности уполномоченные по правам человека не вправе давать подконтрольным субъектам обязательные для исполнения указания и непосредственно применять меры государственного принуждения, что обусловлено их спецификой как государственных органов.

В-четвертых, уполномоченные по правам человека осуществляют внешний контроль. Контроль, осуществляемый контролирующим субъектом, находящимся не внутри системы, а над ней, согласно общей теории контроля наиболее эффективен¹.

Таким образом, уполномоченные по правам человека являются специализированными контрольными органами, осуществляющими отдельный вид государственного контроля, предметом которого выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем небесспорно утверждение ряда авторов о том, что уполномоченные по правам человека включены в систему формального юридического контроля², так как контрольные органы не составляют единой системы. Специализированные контрольные органы образуют обычно несколько отдельных систем государственных органов (например прокуратура Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, уполномоченные по правам человека)³.

Поскольку одним из основных принципов построения системы государственных органов является принцип разделения властей, необходимо определить **место уполномоченных по правам человека в механизме разделения властей**. В литературе предла-

¹ *Соломатина Е.А.* Методы и формы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов ... С. 90.

² *Матвеев С.Н.* Конституционно-(уставно)правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 14.

³ *Автономов А.С.* Правовая онтология политики (к построению системы понятий). М.: Инфограф, 1999. С. 335.

гаются три основных подхода к решению обозначенной проблемы: отнесение уполномоченных по правам человека к законодательной ветви власти; рассмотрение их как исполнительных органов государственной власти; обоснование невозможности их отнесения к какой-либо ветви власти в рамках классической триады властей.

Представители первого подхода рассматривают уполномоченного по правам человека через призму парламентского контроля. Этот институт исследуется в качестве «функционально-правовой формы осуществления контрольных полномочий парламента»¹, «организационно-правовой формы» парламентского контроля². Он анализируется и как элемент механизма контроля законодательных (представительных) органов государственной власти за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина³. «Принадлежность института уполномоченного по правам человека к законодательной государственной власти» отмечает Н.В. Корнеева⁴.

Анализ законодательства, закрепляющего статус уполномоченных по правам человека, показывает их тесную взаимосвязь с законодательными (представительными) органами. Во-первых,

¹ Парламентское право Российской Федерации: Учеб.-метод. комплекс. Екатеринбург, 2006. // URL: www.usla.ru/metodika/umk1/mnogo/ParlamPravo.html (дата обращения: 23.09.2010).

² Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 53, 169.

³ Алексеенко А.М. Проблемы развития и становления института уполномоченного по правам человека в регионах России // Конституция РФ, конституционная реформа и реформа отраслевого законодательства: Материалы Межрегион. науч.-практ. конф., посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации (г. Брянск, 8-9 октября 2003 г.). Брянск: Изд-во БГУ, 2003. С. 186; Маркелова Е.Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 4.

⁴ Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 9.

уполномоченные по правам человека назначаются на должность и освобождаются от должности законодательными (представительными) органами. Во-вторых, они, как правило, не рассматривают жалобы на решения законодательных (представительных) органов. В-третьих, формы взаимодействия уполномоченных по правам человека и законодательных (представительных) органов более разнообразны, чем с другими государственными органами.

Однако вывод об отнесении уполномоченных по правам человека к системе законодательной власти и к числу «парламентских» омбудсманов¹ далеко не бесспорен. Институт омбудсмана с момента возникновения исторически связан с концепцией парламентаризма². Традиционно считается, что «институт омбудсмана содействует реализации контрольных функций парламента в отношении публичной администрации с позиций соблюдения и защиты прав человека, являясь независимым лицом законодательной власти, которое осуществляет контроль за публичной администрацией»³. Но в России при конструировании правовой модели уполномоченных по правам человека идея «парламентского» омбудсмана не получила развития.

Во-первых, предметом контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами государственной власти, является соблюдение и исполнение соответствующих законов, тогда как предмет контроля уполномоченных по правам человека – соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

¹ Классификация омбудсманов на «парламентских» и «исполнительных» получила широкое распространение (см., например: *Глушкова С.И.* Права человека в России: теория, история, практика: Учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2002. С. 334). Критерием указанной классификации выступает порядок назначения омбудсманов на должность или совокупность критериев, позволяющих рассматривать соответствующего омбудсмана в рамках законодательной или исполнительной ветви власти.

² *Башимов М.С.* Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Журнал российского права, 1998. № 7. С. 54.

³ *Соколов А.Н., Трумпель К.Б.* Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития. Калининград: Балтийский институт экономики и финансов, 2000. С. 23.

Во-вторых, назначение уполномоченных по правам человека на должность и освобождение их от должности законодательными (представительными) органами безотносительно к иным их статусным характеристикам не свидетельствует об их «принадлежности» к законодательной ветви власти. Теория разделения властей предполагает наличие единого источника власти, каковым является народ, что обеспечивает единство государственной власти. В условиях демократически организованной системы разделения властей именно народу принадлежит право контролировать деятельность всех структур, которым он передал властные полномочия¹. В этом смысле назначение уполномоченных по правам человека на должность законодательными (представительными) органами свидетельствует о реализации принципов представительной демократии, но не о включении данных органов в систему законодательной власти. В процедуре назначения уполномоченных по правам человека на должность участвуют также органы иных ветвей власти. Так, в ряде субъектов Российской Федерации правом выдвижения кандидатур на должность уполномоченных по правам человека наделяются исполнительные органы государственной власти субъектов².

Уполномоченные по правам человека независимы от законодательных (представительных) органов и неподотчетны им, что подкрепляется рядом организационно-правовых гарантий их деятельности. Сроки полномочий уполномоченных по правам человека и законодательных (представительных) органов государственной власти не совпадают. Истечение срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти не

¹ Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юристъ, 1999. С. 38.

² См.: ст. 9 Закона Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-ПЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» (с послед. изм.); ст. 5 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95-РТ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (с послед. изм.); ст. 6 Закона Свердловской области от 18 октября 2010 года № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Областная газета, 2010. 20 окт.

влечет прекращения полномочий уполномоченных по правам человека. Уполномоченные по правам человека направляют свои доклады в законодательные (представительные) органы государственной власти, но доклады не подлежат утверждению указанными органами. Наконец, они не обязаны исполнять поручения законодательных (представительных) органов¹. Более того, уполномоченные по правам человека взаимодействуют и с иными государственными органами.

Несмотря на то, что уполномоченные по правам человека наделяются полномочиями законодательными (представительными) органами государственной власти, взаимодействуют с ними, они обладают организационной и функциональной независимостью. Другими словами они представляют собой органы, образуемые парламентом, но не органы парламентского контроля.

Сторонники второго подхода относят уполномоченных по правам человека к исполнительным органам государственной власти². Однако исполнительные органы государственной власти осуществляют деятельность исполнительно-распорядительного характера, содержание которой составляет непосредственная организация выполнения внутренних и внешних функций государства³, что не характерно для уполномоченных по правам человека.

В рамках третьего подхода следует выделить несколько точек зрения: отнесение уполномоченных по правам человека к отдельной ветви власти, не входящей в классическую триаду властей;

¹ За исключением некоторых субъектов Российской Федерации, где уполномоченные проводят проверки сведений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина и готовят заключения по фактам таких нарушений по поручению законодательных (представительных) органов этих субъектов (например в Калининградской области и Санкт-Петербурге).

² *Строкатов А.В.* Позитивистский взгляд на процесс формирования статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации СПб.: Норма, 2002. С. 132.

³ Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 108-109; *Бахрах Д.Н.* Административное право ... С. 73.

рассмотрение их как составной части «системы сдержек и противовесов»; позиционирование их как особых органов, которые не могут быть отнесены ни к одной из существующих ветвей власти.

Один из сторонников первой точки зрения А.А. Ливеровский выделяет наряду с «парламентскими» и «исполнительными» омбудсманами «независимых» омбудсманов, к числу которых, по его мнению, относятся уполномоченные по правам человека. «Независимый» омбудсман представляет собой особую и самостоятельную ветвь власти, уровень которой соответствует уровню законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти¹. Однако основным критерием выделения отдельной ветви государственной власти является функциональная обособленность определенного вида государственных органов (каждый вид органов имеет свой основной профиль деятельности)². Применительно же к уполномоченным по правам человека выделить такую «магистральную» функцию, которая характерна исключительно для данных государственных органов, невозможно.

Отчасти позиция А.А. Ливеровского близка и тем авторам, по мнению которых уполномоченные по правам человека являются органами контрольной власти, что обосновывается необходимостью выделения наряду с законодательной, исполнительной и судебной также контрольной ветви государственной власти³.

¹ Ливеровский А.А. О контрольных функциях представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Парламентские процедуры: процедуры России и зарубежный опыт: Материалы науч. конф. (г. Москва, 21-23 марта 2002 г.). М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 394-395.

² Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 360; Автономов А.С. Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. С. 115; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право, 1994. № 4. С. 11.

³ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право, 2002. № 3. С. 12; Калюжный Н.Н. Конституционно-правовые основы осуществления контрольных функций органами исполнительной власти Российской Федерации // Учен. зап. ДЮИ. Ростов-н/Д. Изд-во ДЮИ, 2005. Т. 28. С. 97; Борсученко С.А. Деятельность уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в правовом аспекте функционирования публичной власти и

В отечественной литературе наиболее последовательно необходимость выделения контрольной ветви власти аргументирована в работах В.Е. Чиркина, который выявил ряд особенностей органов контрольной власти¹. Во-первых, для данных органов контрольная деятельность является основной, чем обуславливается их функциональное единство. Во-вторых, органы контрольной власти рассредоточены, и каждый из них осуществляет «частичную функцию общегосударственного контроля», что предопределяет кумулятивный характер контрольной власти. В-третьих, основная задача этих органов – установление фактов нарушения законов, а в ряде случаев – нецелесообразности и неэтичного поведения государственных служащих. В-четвертых, названные органы не создают нормы поведения для подконтрольных субъектов, не рассматривают конкретные уголовные и гражданские дела, не занимаются непосредственно исполнительной деятельностью и в ряде случаев не вправе применять какие-либо санкции.

Однако, как справедливо отмечает А.С. Автономов, «вычленению контрольной власти мешает то, что практически все государственные органы обладают теми или иными контрольными полномочиями»². Кроме того, в соответствии с принципом разделения властей равновесие ветвей власти достигается посредством механизмов взаимного контроля, функционирования «системы сдержек и противовесов». В таком контексте контроль выполняет обеспечительные функции, входя как важный элемент в каждый из видов власти. Отношения по контролю в данном случае являются вторичными относительно тех первичных отношений, по поводу которых он осуществляется³. При выделении контрольной ветви

управления в России // Государство, право и управление: Материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. (23 апреля 2004 г.). М.: Изд-во ГУУ, 2004. Вып. 1. С. 96.

¹ Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник ... С. 359-363.

² Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению системы понятий) ... С. 270.

³ Соломатина Е.А. Сущность, основные черты и формы осуществления контрольной функции законодательной власти в механизме разделения властей ... С. 24.

власти как совокупности органов государственной власти, функциональное единство которых обеспечивается тем, что для них контрольная деятельность является основной, система сдержек и противовесов сводится на нет.

Приверженцы второй точки зрения рассматривают уполномоченных по правам человека как органы, относящиеся к «системе сдержек и противовесов»¹. Система сдержек и противовесов предполагает взаимоконтроль органов различных ветвей власти. В связи с этим позиционирование уполномоченных по правам человека как составного элемента такой системы без определения их принадлежности к одной из ветвей власти ошибочно. Вместе с тем уполномоченные по правам человека могут привести в действие «систему сдержек и противовесов», в частности, посредством инициирования парламентских слушаний или обращения в конституционный (уставный) суд в соответствующей форме.

Ряд авторов подчеркивают особый статус уполномоченных по правам человека в механизме разделения властей. Так, Н.А. Цымбалова относит их к «независимым» омбудсманам. Данным термином она обозначает омбудсманов, которые не принадлежат к законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти². В рамках подхода, предложенного М.В. Баглаем, уполномоченных по правам человека следует считать органами государственной власти с особым статусом, то есть органами государственной власти, «которые не входят ни в одну из трех властей – законодательную, исполнительную или судебную»³. Он классифицирует органы государственной власти на органы законодательной, исполнительной, судебной власти и при этом выделяет «органы государственной власти с особым статусом», к которым относит прокуратуру Россий-

¹ *Махов В.Х.* Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 17.

² *Цымбалова Н.А.* Институт омбудсмана в современном мире: история развития и общая концепция // Комиссии и уполномоченные по правам человека: Опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002. С. 96.

³ *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 1998. С. 340.

ской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации¹.

Думается, что попытки обосновать особый статус уполномоченных по правам человека в механизме разделение властей не случайны. Уполномоченные по правам человека не могут быть отнесены к органам какой-либо ветви власти в силу функциональной и организационной независимости от них. Рассмотрение же их в рамках «системы сдержек и противовесов» или новых ветвей власти не находит должного обоснования.

С учетом изложенного представляется, что уполномоченные по правам человека являются особыми специализированными контрольными органами, осуществляющими государственный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прежде всего государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, и связаны с другими государственными органами отношениями координации. Они не могут быть отнесены к органам какой-либо одной ветви власти в рамках классической парадигмы разделения властей. Их следует позиционировать как вспомогательные государственные органы в механизме разделения властей, так как они обеспечивают нормальное функционирование других государственных органов с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В частности, они содействуют устранению выявленных нарушений прав человека со стороны государственных органов, совершенствованию административных процедур, оптимизации законодательства в области прав и свобод человека и гражданина, способствуют осуществлению не только парламентского контроля, но и контроля, осуществляемого исполнительными и судебными органами государственной власти. Уполномоченные по правам человека способствуют приведению в действие «системы сдержек и противовесов» и контрольных механизмов в рамках системы определенной ветви власти. В этом

¹ Там же. С. 335-341.

смысле они являются рычагом самоограничения государственной власти. О вспомогательной роли уполномоченных по правам человека в механизме разделения властей свидетельствует и то, что они не наделены правом принятия решений, обязательных для исполнения субъектами, нарушившими права и свободы граждан.

Подводя итоги рассмотрению места уполномоченных по правам человека в системе государственных органов, необходимо отметить следующее.

Уполномоченные по правам человека являются одновременно должностными лицами и единоличными государственными органами, не обладающими статусом органов государственной власти.

Они входят и в систему государственных органов Российской Федерации, и в систему государственных органов субъектов Российской Федерации. Однако если в системе государственных органов Российской Федерации наличие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обязательно, то в субъектах Российской Федерации включение уполномоченного по правам человека в систему государственных органов осуществляется в соответствии с конституцией (уставом), законом соответствующего субъекта.

Уполномоченных по правам человека следует относить к числу государственных органов, обеспечивающих защиту и соблюдение прав и свобод граждан. Им присущи следующие отличительные черты.

Во-первых, они специализируются на решении вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, дополняют существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, по основному содержанию своей деятельности уполномоченные по правам человека являются независимыми специализированными контрольными органами, осуществляющими контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В-четвертых, применительно к уполномоченным по правам человека нельзя выделить ту специфичную функцию, которая была бы присуща только данным государственным органам.

*Глава 1. Теоретико-правовые основы компетенции
уполномоченных по правам человека в Российской Федерации*

В силу указанной специфики уполномоченных по правам человека как государственных органов, обеспечивающих защиту и соблюдение прав и свобод человека, они не могут быть отнесены к органам какой-либо ветви власти в рамках классической триады властей. Их следует рассматривать как вспомогательные органы в механизме разделения властей.

Глава 2
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ
УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**§ 1. Сфера компетенции уполномоченных по правам человека
в Российской Федерации**

Становление компетенции уполномоченных по правам человека в рамках правозащитной модели компетенции омбудсмана привело к тому, что в ряде законов субъектов Российской Федерации¹ и в некоторых научных исследованиях² компетенция уполномоченных по правам человека понимается как защита (или обеспечение) прав и свобод человека и гражданина. С.А. Денисов рассматривает «надзор за деятельностью государственных органов» и «защиту прав» как две отдельные «сферы жизни, в которых действуют омбудсманы» и выделяет два отдельных типа омбудсмана, которые действуют в одной из указанных сфер³. Соответственно уполномоченные по правам человека, по его мнению, действуют в «сфере защиты прав». Однако представляется, что включать в компетенцию уполномоченных по правам человека защиту прав или

¹ См., например: п. 5 ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 1998. 16 апр.; ст. 1 Закона Краснодарского края от 4 июля 2000 г. № 287-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае» // Кубанские новости, 2000. 1 авг.; ст. 1 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области» // Липецкая газета, 2001. 6 сент.

² См., например: *Маркелова Е.Г.* Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 212.

³ *Денисов С.А.* Опыт правового обеспечения организации и деятельности института омбудсмана за рубежом и возможности его использования в России // URL: www.ur.gu.ru/Studies/Studies_Ur.htm (дата обращения: 20.03.2007).

контроль за соблюдением прав нельзя, поскольку эти понятия характеризуют деятельность органов, но не их компетенцию.

Теоретическая конструкция сферы компетенции государственного органа предполагает определение общественных отношений, на которые он воздействует. Как подчеркивает Конституционный Суд Российской Федерации, органы государственной власти обязаны осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы при этом соблюдались права и свободы человека и гражданина, а в случае их нарушений обеспечивалось максимально быстрое и полное их восстановление; непринятие своевременных мер к выявлению и устранению указанных нарушений прав и свобод человека и гражданина должно расцениваться как невыполнение государством и его органами своей конституционной обязанности¹. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации создан именно в целях повышения эффективности функционирования механизма защиты прав и свобод граждан в случаях нарушения прав и свобод граждан прежде всего органами публичной власти. Анализ целей уполномоченных по правам человека позволяет выделить два блока общественных отношений, на которые данные органы воздействуют: общественные отношения, *связанные с реализацией гражданами права на государственную защиту их прав и свобод*, нарушаемых органами публичной власти и иными подконтрольными уполномоченным по правам человека субъектами; и общественные отношения, *связанные с соблюдением указанными субъектами в их деятельности прав и свобод граждан*.

Сфера компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации различна в зависимости от объема прав и свобод человека и гражданина, за соблюдением которых они осуществляют контроль, от категорий граждан, за соблюдением прав и свобод которых они осуществляют контроль, и от круга подконтрольных им субъектов.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 1998 г. № 20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан // Вестник Конституционного Суда РФ, 1998. № 5.

Права и свободы человека и гражданина, за соблюдением которых уполномоченные по правам человека осуществляют контроль. Сфера компетенции ряда уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации ограничивается отдельными группами прав и свобод человека и гражданина: правами и свободами человека¹; гражданскими и политическими правами²; фундаментальными гражданскими и политическими правами человека, закрепленными в статьях 2-21 Всеобщей декларации прав человека³; правами и свободами человека и гражданина, определенными Конституцией Российской Федерации и Декларацией прав и свобод человека и гражданина⁴; гражданскими и политическими правами человека, установленными Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о правах ребенка и Конституцией Российской Федерации⁵.

В юридической литературе традиционно используется понятие «права и свободы человека и гражданина», в связи с чем возникает вопрос об обоснованности применения в законодательстве субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека понятий «права человека» и «права и свободы человека», которые соотносятся с понятием «права и свободы человека и гражданина» как часть и целое.

Критерии разграничения понятий «права гражданина» и «права человека» различны. По мнению М.В. Баглая, «права человека проистекают из естественного права, а права гражданина – из

¹ См., например: ст. 2 Закона Приморского края от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» // Ведомости Думы Приморского края, 1997. № 56.

² См.: ст. 10 Закона Томской области от 9 августа 2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» // Собрание законодательства Томской области, 2005. 31 авг.; ст. 9 Уставного закона Калининградской области от 2 июля 2010 г. № 408 «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» // Калининградская правда, 2010. 8 июля.

³ Пункт 5 ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге».

⁴ Ст. 1 Закона Краснодарского края от 4 июля 2000 г. № 287-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае».

⁵ Ст. 1 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области».

позитивного», права человека являются исходными, присущи всем людям от рождения, а «права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству (гражданство)»¹. Некоторые исследователи утверждают, что естественный характер носят и права человека, и права гражданина². По их мнению, права гражданина нельзя рассматривать в качестве «предоставленных государством». Так же, как и права человека, государство признает, соблюдает и защищает права граждан. Естественный характер прав граждан обусловлен тем, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Думается, что теории естественного права и юридического позитивизма не следует считать антиподами: сегодня очевиден процесс конвергенции указанных теорий. Поэтому зачастую практически невозможно однозначно определить, проистекает ли какое-либо право из естественного или из позитивного права.

Е.А. Лукашева указывает на то, что разграничение данных понятий «вытекает из различения гражданского общества и государства», «человеку как таковому отводится автономное поле деятельности, где движущей силой выступают его индивидуальные интересы», государство призвано ограждать права человека от чьего-либо вмешательства, в свою очередь «права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством, в которой он рассчитывает не только на ограждение своих прав от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации»³.

Как отмечают некоторые авторы, дифференциацию указанных категорий прав необходимо проводить в зависимости от субъекта⁴. Вместе с тем носителем и прав человека, и прав гражданина является индивид, то есть один и тот же субъект.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Норма-инфра М, 1998. С. 159.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. Изд. 4-е, перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 225.

³ Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2000. С. 97.

⁴ Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России: Учебник. М.: Новый Юрист, 1997. С. 89.

В.С. Шевцов разграничивает понятия «права человека» и «права гражданина» следующим образом: во-первых, права гражданина вторичны по отношению к правам человека; во-вторых, права гражданина основываются на правах человека, определяются ими; в-третьих, права гражданина – институт адаптации общепризнанных прав человека в обществе и государстве, в этом смысле права человека являются правами гражданина; в-четвертых, права человека общепризнанны, а права граждан – нет¹.

Думается, наиболее убедительна позиция, согласно которой «права человека» и «права гражданина» необходимо дифференцировать по основанию их возникновения. Права человека возникают при рождении лица, а права гражданина – в силу приобретения лицом гражданства того или иного государства². Вместе с тем очевидно, что и права человека, и права гражданина в равной мере нуждаются в государственной защите. Поэтому логика законодателя, определяющего сферу компетенции уполномоченного по правам человека посредством указания только на права человека, не ясна. Более верным представляется использование в законодательстве об уполномоченных по правам человека понятия, синтезирующего в себе и права человека, и права гражданина, – «права человека и гражданина».

В российской науке конституционного права понятия «права» и «свободы» рассматриваются как обозначающие различные правомочия личности. Ряд авторов отмечают, что понятие «свободы» очерчивает сферу самостоятельности личности, роль государства в данном случае сводится к обеспечению невмешательства во внутренний мир личности; понятие «право» предполагает определенные положительные действия государства по обеспечению правомочий личности³. С.А. Авакьян предлагает различать названные понятия по степени формализации вариантов поведения, составляющих содержание права или свободы: «...право человека и гражданина – юри-

¹ *Шевцов В.С.* Права человека и государство в Российской Федерации. М.: Профобразование, 2002. С. 253.

² *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: Учебник. Изд. 4-е ... С. 216.

³ Там же. С. 217.

дически более формализованная категория, то есть варианты поведения обозначаются в нормативном акте ... свобода – понятие более широкое, может иметь много вариантов осуществления»¹.

Допустима также дифференциация указанных понятий по способу законодательного закрепления: право закрепляется, как правило, применительно к определенному адресату, а свобода – «безымянно»². Вместе с тем приведенные различия между анализируемыми понятиями достаточно условны – в законодательстве зачастую права рассматриваются как свободы и наоборот³. В связи с этим думается, что при определении сферы компетенции уполномоченных по правам человека их необходимо использовать в связке – «права и свободы».

Обоснованно ли распространение сферы компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации только на гражданские (личные) и политические права? Некоторые специалисты в сфере прав человека только права человека первого поколения, к числу которых относится большинство гражданских и политических прав, рассматривают в качестве собственно прав человека, называя права иных поколений «социальными притязаниями» (в частности О.Ю. Малинова и В.М. Гефтер)⁴. Применение такого подхода к определению сферы компетенции уполномоченных по правам человека вряд ли обоснованно. Ограничение этой сферы гражданскими и политическими правами приведет к нивелированию значимости данного института, поскольку, как показывает анализ тематики обращений, по-

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 1. С. 572.

² Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. М.: Юрист, 2003. С. 139.

³ Например, согласно ст. 28 Конституции РФ каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

⁴ Подробный анализ данной точки зрения см.: Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учебное пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова ... С. 84.

ступающих в адрес уполномоченных по права человека в Российской Федерации, рассмотрение жалоб о нарушениях социально-экономических прав граждан составляют значительную часть их деятельности.

Ограничение объема прав и свобод человека и гражданина, за соблюдением которых уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации осуществляют контроль недопустимо. Согласно ч. 1 ст. 55 Конституции Российской Федерации «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Как следует из п. «в» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть установлены в том числе федеральными законами. Как справедливо отмечает Г.В. Игнатенко, «правовой статус личности формируется не только из тех свобод, которые зафиксированы в конституции государства и других национальных законах, но и прав и свобод, провозглашенных в международных договорах, то есть международно признанных прав и свобод»¹.

Категории граждан, за соблюдением прав и свобод которых уполномоченные по правам человека осуществляют контроль. Омбудсмены, сфера компетенции которых ограничена правами отдельных категорий граждан, называются специализированными (отраслевыми). Практика создания специализированных омбудсманов распространена в зарубежных странах: в Норвегии действуют омбудсман потребителей и военный омбудсман, в Великобритании – Уполномоченный по делам здравоохранения, в ФРГ – Уполномоченный Бундестага по делам армии².

По мнению большинства исследователей, развитие института «российского омбудсмана» должно пойти именно по пути создания специализированных уполномоченных по правам человека, что

¹ *Игнатенко Г.В.* Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение, 2001. № 1. С. 101.

² *Gregory R., Giddings P.* The Ombudsman, the Citizen and the Parliament. L.: Politico's publishing, 2002. P. 675.

обусловлено повышением эффективности их деятельности в более узкой сфере¹. Сегодня в Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном уровнях учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка. Активность субъектов Российской Федерации по учреждению данной должности особенно возросла после издания Указа Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»², в котором органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано учредить должность уполномоченного по правам ребенка. Так, в 2009–2010 гг. были приняты законы, регламентирующие статус соответствующего уполномоченного по правам ребенка, в Республике Башкортостан, Камчатском крае, Астраханской, Иркутской, Новгородской, Псковской, Саратовской области, Тамбовской, Томской, Тульской областях и др.

Уполномоченные по правам ребенка назначаются как исполнительными органами государственной власти (например в Республике Саха (Якутия), Самарской области, Хабаровском крае), так и законодательными органами государственной власти (например в Республике Татарстан, Томской области, городе Санкт-Петербурге, Саратовской области). Представляется, что уполномоченных по правам ребенка, назначаемых исполнительными органами государственной власти, вряд ли следует считать

¹ *Бегаева А.А.* Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12; *Корабельникова Ю.Л.* Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11; *Глухова А.А.* Проблема законодательного регулирования и правовое положение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. С. 51; *Ионкин С.С.* Эффективность института уполномоченного по правам человека в защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // *Права человека и гражданское общество: Междунар. науч.-практ. конф.* (Москва, 23 ноября 2004 г.). М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2005. С. 193.

² Российская газета, 2010. 4 сент.

собственно омбудсманам. Становление института омбудсмана происходило в рамках концепции парламентаризма. Омбудсманы возникли как органы парламентского контроля за публичной администрацией. Омбудсман как институт характеризуется тесным взаимодействием с парламентом, а поскольку так называемые «исполнительные» омбудсманы – должностные лица, назначаемые органами исполнительной власти и непосредственно не связанные с парламентом, то вряд ли стоит их рассматривать в одном ряду с омбудсманом как специфическим институтом. Назначение омбудсманов парламентами свидетельствует также о реализации принципов представительной демократии. Назначение омбудсманов органами исполнительной власти изначально несет в себе противоречие: орган, назначаемый органом исполнительной власти, должен контролировать систему исполнительных органов государственной власти. Более того, назначение уполномоченных по правам ребенка исполнительными органами государственной власти не позволяет обеспечить главный принцип деятельности омбудсманов – независимость от каких-либо должностных лиц и государственных органов.

Уполномоченные по правам ребенка, назначаемые законодательными органами государственной власти, наделяются различным статусом. Наибольшее распространение получили два варианта. Первый вариант – уполномоченный по правам ребенка является заместителем соответствующего уполномоченного по правам человека (например в Республике Татарстан). При этом уполномоченный по правам человека, уполномоченный по правам ребенка и аппарат составляют один государственный орган. Второй вариант – уполномоченный по правам ребенка выступает в качестве отдельного независимого должностного лица (например в городе Санкт-Петербурге и Новгородской области). При этом обеспечение деятельности соответствующего уполномоченного по правам человека осуществляется отдельным аппаратом. В первом случае не обеспечивается реализация принципа независимости уполномоченного по правам ребенка от каких-либо должностных лиц и государственных органов. В этом

плане второй вариант предпочтительнее, но при этом необходимо иметь в виду следующее.

Во-первых, создание специализированных уполномоченных по правам человека предполагает учреждение государственной должности соответственно Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и создание аппарата, обеспечивающего деятельность лица, замещающего данную должность, что влечет дополнительные расходы бюджета соответствующего уровня. Во-вторых, параллельное функционирование Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и специализированных уполномоченных по правам человека требует четкого разграничения их компетенции – в случае подачи жалобы уполномоченному по правам человека, в компетенцию которого не входит рассмотрение этой жалобы, необходима ее передача правомочному уполномоченному по правам человека, что может привести к увеличению сроков рассмотрения.

Целесообразным представляется создание в структуре аппаратов уполномоченных по правам человека подразделений, специализирующихся на правах отдельных категорий граждан, на отдельном праве или группе прав граждан, или вопросах отдельной отрасли законодательства. Как показывает анализ тематики поступающих в адрес уполномоченных по правам человека обращений, в качестве указанных подразделений могут быть созданы подразделения по вопросам уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, жилищного, трудового права, права социального обеспечения; по вопросам обеспечения прав детей, инвалидов, военнослужащих¹; по вопросам, связанным с правом на судебную защиту, гражданскими (личными) правами, правом на социальное обеспечение и др.

Субъекты, подконтрольные уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Как показывает анализ за-

¹ Не случайно в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2007 г. содержатся отдельные разделы, посвященные правам ребенка, инвалидов, мигрантов, военнослужащих и осужденных (Областная газета, 2008. 2 апр.).

конодательства, закрепляющего статус уполномоченных по правам человека, к числу таких субъектов относятся государственные органы, должностные лица и государственные служащие, органы местного самоуправления и муниципальные служащие, а также организации.

1. Государственные органы. Исполнительные органы государственной власти включены в сферу компетенции всех уполномоченных по правам человека в Российской Федерации¹. Это не случайно, поскольку омбудсмены по всему миру призваны осуществлять контроль за деятельностью публичной администрации. Исполнительные органы государственной власти выполняют работу по исполнению законов и целенаправленному управлению людьми и общественными процессами. Одной из основных целей их деятельности является создание условий для реализации гражданами их прав и свобод. Именно поэтому соблюдение прав и свобод граждан исполнительными органами государственной власти приобретает столь важное значение. Однако в силу громоздкости системы исполнительных органов государственной власти, частых изменений их структуры и бюрократизма данные органы нередко допускают нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В ряде субъектов Российской Федерации в сферу компетенции уполномоченных по правам человека отнесены только органы исполнительной власти; иные государственные органы им не подконтрольны².

В отдельных субъектах Российской Федерации некоторые исполнительные органы государственной власти исключены из сферы компетенции уполномоченных по правам человека. Так,

¹ Отдельные авторы обосновывают необходимость ограничения сферы компетенции уполномоченных по правам человека именно исполнительными органами государственной власти (см.: *Гайсина А.В.* Права человека в современной России: проблема социальной самозащиты: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 106; *Хаманева Н.Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГиП РАН, 1997. С. 199.).

² См., например: п. 1 ст. 12 Закона Республики Коми от 8 февраля 2002 г. № 24-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» // Республика, 2002. 19 февр.

Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан не рассматривает жалобы на решения Президента Республики Башкортостан¹, Уполномоченный по правам человека в Республике Мордовия – жалобы на решения, действия (бездействия) Главы Республики Мордовия², Уполномоченный по правам человека в Чукотском автономном округе в пункте 3 статьи 12 Закона Чукотского автономного округа – жалобы на нормативные правовые акты Губернатора и Правительства Чукотского автономного округа³. Приведенные нормы вряд ли следует признать обоснованными.

Как следует из статей 18 и 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ)⁴, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации входят в систему исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Сфера компетенции уполномоченного по правам человека должна распространяться на данные органы наряду с иными исполнительными органами государственной власти независимо от того, является ли субъект Российской Федерации республикой, краем, областью, городом федерального значения, автономной областью или автономным округом.

Из буквального толкования положений законов, закрепляющих компетенцию уполномоченных по правам человека, следует, что уполномоченные вправе рассматривать жалобы на

¹ См.: п. 1. ст. 13 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан, 2007. 10 июля.

² См.: п. 3 ст. 14 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» // Известия Мордовии, 2005. 27 дек.

³ См.: п. 3 ст. 12 Закона Чукотского автономного округа от 5 апреля 2005 г. № 35-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Чукотском автономном округе» // Ведомости, 2005. 8 апр.

⁴ Российская газета, 1999. 19 окт.

решения или действия (бездействие) судебных органов государственной власти. Вместе с тем вопрос об обоснованности распространения сферы компетенции уполномоченных по правам человека на судебные органы требует теоретического осмысления.

В законах некоторых субъектов Российской Федерации полномочия уполномоченных по правам человека по рассмотрению жалоб на решения или действия (бездействия) судей и судов ограничены. В отдельных законах субъектов Российской Федерации указывается, что жалобы на решения или действия (бездействие) судей и судов могут быть приняты к рассмотрению только в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина в процессе судопроизводства или отказа судом в приеме жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, нарушающих права граждан¹. Региональные законодатели попытались ограничить сферу компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нарушениями процессуальных прав граждан. Уполномоченные по правам человека в данном случае не вправе оценивать принимаемые судом решения по существу. Тем не менее на практике уполномоченные по правам человека в данных субъектах Российской Федерации принимают к рассмотрению жалобы, связанные с принятием судом ошибочного решения².

С одной стороны, включение судов в сферу компетенции уполномоченных по правам человека не согласуется с принципом судебской независимости³. Согласно действующему российскому законодательству, правосудие осуществляется только судом и всякое вмешательство в принятие судебных решений исключено. В

¹ См., например: п. 2 ст. 10 Закона Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» // Тюменские известия, 1998. 19 нояб.

² См., например: Обращения № 06-15/2204 и № 06-15/2739 в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2003 г. (Отдельное издание. Екатеринбург, 2004.).

³ *Бойцова В.В.* Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? // Государство и право, 1993. №10. С. 115.

связи с этим некоторые исследователи считают необходимым исключить судебные решения из сферы компетенции уполномоченных по правам человека¹. В рамках классической модели компетенции омбудсманов судебные органы исключены из сферы их компетенции, что обусловлено незыблемостью принципа разделения властей, традиционно успешным осуществлением судами контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти².

С другой стороны, Конституция Российской Федерации гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина на территории России, в том числе права на судебную защиту. Независимость органов судебной власти не означает невозможности исправления судебных ошибок после исчерпания полномочий надзорных инстанций. Право на судебную защиту не исключает, а предполагает возможность их исправления и после рассмотрения дела в той судебной инстанции, решение которой отраслевым законодательством может признаваться окончательным в том смысле, что по обычной процедуре оно не может быть изменено. Ошибочное судебное решение не может считаться справедливым актом правосудия и должно быть исправлено. Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт не согласуется с универсальным в судопроизводстве требованием эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, умаляет и ограничивает данное право. В этом смысле институт уполномоченного по правам человека дополняет систему защиты прав граждан от судебных ошибок. Вряд ли стоит трактовать право уполномоченных по правам человека контролировать действия судебных органов как вмешательство в их деятельность в связи с отсутствием у первых властных полномо-

¹ Глухова А.А. Проблема законодательного регулирования и правовое положение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Проблемы государственного строительства и правового регулирования: Сб. науч. ст. Владивосток, 1999. С. 52.

² Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. С. 101.

мочий по воздействию на вторых при нарушении ими прав и свобод человека и гражданина.

Отдельные авторы предлагают использовать в России опыт Швеции и Финляндии, где омбудсмены осуществляют контроль за деятельностью судебных органов и вправе возбуждать против судьи обвинение в нарушении законности при осуществлении служебных функций¹. Однако в этом случае уполномоченные по правам человека будут дублировать деятельность Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, в компетенцию которого согласно пп. 3-5 ч. 1 ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации входит возбуждение уголовных дел в отношении судей. Поэтому наделение уполномоченных по правам человека полномочием по возбуждению уголовных дел в отношении судей недопустимо.

Любая ли жалоба на действия судебных органов государственной власти должна быть принята уполномоченными по правам человека? Думается, что они должны принимать жалобы на решения или действия (бездействие) указанных органов только в случае предполагаемого нарушения права на справедливое судебное разбирательство². Это право предполагает справедливое и публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона³. В этом плане уполномоченные по правам человека мо-

¹ См., например: *Денисов С.А.* Модель сильного и независимого уполномоченного по правам человека для России // Институт омбудсмана: мировой, шведский и российский опыт: Сб. материалов Российско-Шведского симпозиума. СПб., 2002. С. 88.

² *Готтерер Д.* Омбудсмены и судебная ветвь власти // Омбудсмены мира: Сб. ст. 2006. С. 259.

³ Ст. 8, 10 и 11 Всеобщей декларации прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета, 1995. 5 апр.; ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР, 1976. № 17. Ст. 291; ст. 6 Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Принята правительствами-членами Совета Европы 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ, 1998. № 20. Ст. 2143; ст. 46 и 47 Конституции Российской Федерации.

гут после вступления в законную силу судебного решения проверить соблюдение в процессе его принятия прав и свобод человека и гражданина¹. В то же время в своей деятельности по рассмотрению жалоб на судебные органы государственной власти они не должны подменять деятельность участников судопроизводства, обжалуя судебные решения, которыми не удовлетворены обратившиеся к ним лица и оказывая им юридическую помощь². Эффективность средства правовой защиты в государственном органе в смысле ст. 13 Европейской Конвенции о защите права человека и основных свобод³ не зависит от однозначной предопределенности благоприятного исхода для лица, обратившегося за защитой права⁴. В этом случае уполномоченные по правам человека должны ограничиться разъяснением порядка обжалования судебного решения.

Анализ деятельности уполномоченных по правам человека показывает достаточную эффективность предпринимаемых ими мер в области нарушений права на справедливое судебное разбирательство, в частности по жалобам о длительном рассмотрении дел, непредоставлении копий процессуальных документов, неознакомлении с материалами дела, непубличности судебных заседаний, неполучении квалифицированной юридической помощи⁵.

¹ *Лукин В.П.* Защита прав человека – общая задача судебной системы и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // *Российской правосудие*, 2006. № 1. С. 37.

² См., например, обращение подсудимого В. Сивкова и обращение Г.И. Редькиной в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области в 2006 г. (*Нижегородские новости*, 2007. 30 мая).

³ Данная статья предусматривает право на эффективное средство защиты.

⁴ Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: *Избранные права*. М.: Институт права и публичной политики, 2002. С. 342.

⁵ См., например, обращение подсудимого Г. на неправомерное продление сроков содержания под стражей, а также длительное нерассмотрение уголовного дела в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 г.

Законодательные (представительные) органы обычно исключены из сферы компетенции уполномоченных по правам человека. В п. 2 ст. 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ указано, что «Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Законы субъектов Российской Федерации также содержат нормы о том, что уполномоченные по правам человека не рассматривают жалобы на действия и решения¹, решения², нормативные правовые акты³ законодательного (представительного) органа данного субъекта Российской Федерации.

Исключение законодательных (представительных) органов государственной власти из сферы компетенции уполномоченных по правам человека вполне закономерно. Если уполномоченные по правам человека контролируют законодательные (представитель-

(<http://ombudsman.gov.ru/docum/year-03.htm>); обращение № 06-15/2145 в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области за 2003 г. (Отд. изд. Екатеринбург, 2004); обращение осужденного К. в Докладе Уполномоченного по правам человека в Московской области от 20 февраля 2007 г. «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2006 года» (Ежедневные Новости. Подмосковье, 2007. 17, 21, 23, 24, 27 марта).

¹ См., например: п. 1 ст. 15 Закона Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-П-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» // Известия Калмыкии, 2000. 30 нояб.

² См.: ст. 14 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики, 2004. 1 июня; п. 1 ст. 13 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.; п. 2 ст. 14 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. № 449-П «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» // Якутия, 2002. 13 нояб.

³ См.: п. 2 ст. 13 Закона Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» // Волна, 1997. 16 дек.; п. 3 ст. 12 Закона Чукотского автономного округа от 5 апреля 2005 г. № 35-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Чукотском автономном округе».

ные) органы государственной власти, то они в определенном смысле противостоят им, но поскольку уполномоченные по правам человека контролируют прежде всего исполнительные органы государственной власти, то они должны иметь поддержку законодательных (представительных) органов государственной власти¹.

Уполномоченные по правам человека должны содействовать восстановлению нарушенных прав и свобод граждан в каждом конкретном случае. Основными актами, издаваемыми законодательными (представительными) органами, являются законы, которые в свою очередь рассчитаны на неопределенный круг лиц. Распространение сферы компетенции уполномоченных по правам человека на законодательные (представительные) органы по сути означает дублирование ими деятельности органов, осуществляющих контроль за соответствием законов актам большей юридической силы (в частности прокуратуры Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, судебных органов соответствующего уровня). Действительно, нередко нарушающие права и свободы человека и гражданина решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо в силу существующих в них пробелов. В связи с этим следует совершенствовать полномочия уполномоченных по правам человека по взаимодействию с законодательными (представительными) органами государственной власти, органами, осуществляющими контроль за соответствием законов актам большей юридической силы и субъектами права законодательной инициативы.

2. Должностные лица и государственные служащие. Категория «должностное лицо» встречается в законах об уполномоченных по правам человека всех субъектов Российской Федерации при определении сферы их компетенции. Моноотраслевое

¹ Йокс А. Эстонская модель Канцлера юстиции: будущее или тупиковое положение? // Омбудсмены мира. Сб. ст. 2006. С. 253.

понятие данного термина отсутствует; в действующем законодательстве определение понятия «должностное лицо» содержится в примечании к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации, в примечании к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в п. 5 ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ и в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2007 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»². Приемлемо ли использование какого-либо из указанных определений в законодательстве об уполномоченных по правам человека?

Совокупность указанных в перечисленных нормативных правовых актах признаков понятия «должностное лицо» совпадает – отличительный характер выполняемых должностным лицом функций, порядок их выполнения, перечень органов и организаций, в которых действует должностное лицо.

Во-первых, должностное лицо выполняет функции представителя власти, организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях выполнение функций представителя власти подразумевает наделение лица распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него. Согласно используемому в уголовном праве подходу, к представителям власти «следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненно-

¹ Российская газета, 2006. 5 мая.

² Собрание законодательства РФ, 2006. № 1. Ст. 7.

сти»¹. Кроме того, для уголовного законодательства характерно разграничение понятий должностного лица и лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации. Согласно Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», понятием должностного лица охватываются в том числе лица, занимающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Применение подхода, используемого к определению должностного лица в уголовном праве, в законодательстве об уполномоченных по правам человека привело бы к ситуации, когда уполномоченные вправе контролировать деятельность государственных органов, но не могут рассматривать жалобы на решения или действия (бездействие) лиц, занимающих соответствующие государственные должности.

Во-вторых, должностное лицо выполняет функции постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями.

В-третьих, согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», должностные лица выполняют свои функции в государственных органах или органах местного самоуправления. В Уголовном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» к данному перечню добавлены государственные и муниципальные учреждения, а также Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования Российской Федерации, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях – государственные и муниципальные организации, а также Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных

¹ См.: п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2000. № 4.

правонарушениях определения понятия «должностное лицо» необходимы в целях определения субъекта соответственно преступления или административного правонарушения. В свою очередь, институт уполномоченного по правам человека выступает одной из гарантий права граждан на обжалование решений или действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих¹. В связи с этим в рамках законодательства об уполномоченных по правам человека логично было бы использовать понятие должностного лица, содержащееся в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Согласно этому закону круг органов, в которых могут функционировать должностные лица, ограничен государственными органами и органами местного самоуправления; Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования Российской Федерации в нем не названы.

Действительно, если при определении компетенции уполномоченного по правам человека использованы одновременно понятия должностного лица и государственного служащего, то часть должностных лиц, функционирующих в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, охватываются понятием государственного служащего, поскольку военная служба осуществляется «на воинских или не на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства» (ст. 6 Федерального закона от 23 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»²). Для установления четких «компетенционных» границ деятельности уполномоченных по правам человека представляется необходимым в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ закрепить следующее определение: должностные лица – это лица, постоянно, временно или по

¹ *Хаманева Н.Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГиП РАН, 1997. С. 15.

² Российская газета, 2003. 31 мая.

специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Ссылка на государственных и муниципальных служащих имеется в законах об уполномоченных по правам человека большинства субъектов Российской Федерации. В ст. 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» содержатся два определения: федерального государственного служащего в рамках военной, правоохранительной и федеральной государственной гражданской службы и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации в рамках государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (военная и правоохранительная служба являются видами только федеральной государственной службы). Исходя из этих понятий можно выделить следующие признаки государственного служащего. Государственные служащие находятся на государственной службе, то есть осуществляют профессиональную служебную деятельность по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов или государственных органов субъектов Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации. Государственные служащие занимают должности федеральной государственной или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, указанные в соответствующем реестре. Наконец, они получают денежное содержание за счет средств бюджета соответствующего уровня.

Каким образом соотносятся понятия «государственный служащий» и «должностное лицо»? В рамках законодательства об уполномоченных по правам человека их следует рассматривать как пересекающиеся, поскольку к категории должностных лиц относятся ряд государственных служащих, а также некоторые категории лиц, не являющихся таковыми (например лица, занимающие государ-

ственные должности Российской Федерации или субъектов Федерации). В свою очередь, не всякий государственный служащий является должностным лицом в силу разнообразия выполняемых ими функций. Поэтому представляется допустимым определять компетенцию уполномоченных по правам человека перечислением терминов «государственный служащий» и «должностное лицо».

3. Органы местного самоуправления и муниципальные служащие. Учреждение должностей уполномоченных по правам человека на разных уровнях публичной власти должно осуществляться с учетом разграничения полномочий публичных образований. Согласно ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, то есть вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Граждане имеют право на обращения в органы местного самоуправления, но при этом решение вопроса, указанного в обращении, должно входить в компетенцию соответствующего органа (ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Уполномоченные по правам человека не решают вопросы местного значения, в связи с чем они не могут обладать статусом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления². Вместе с тем в ряде муниципальных образований учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка³, и

¹ Российская газета, 2003. 8 окт.

² Ст. 2 и 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ См., например: Временное положение об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга, утвержденное решением Екатеринбургской городской Думы от 10 февраля 1998 г. № 34/3 // Вестник Екатеринбургской городской Думы, 1999. 10 марта (утратило силу); Положение об Уполномоченном по правам ребенка в

многие исследователи предлагают учредить должность Уполномоченного по правам человека в муниципальном образовании¹. Представляется, что органы местного самоуправления и муниципальные служащие должны быть подконтрольны Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации. Совершенствование законодательства должно пойти по пути создания общественных приемных уполномоченных по правам человека или общественных помощников (доверенных представителей) уполномоченных по правам человека в административных центрах муниципальных образований, что способствует приближению института уполномоченного по правам человека к населению².

4. Организации³. Сфера компетенции ряда уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации распространяется на коммерческие организации⁴, руководителей пред-

городе Ижевске, утвержденное Постановлением администрации г. Ижевска от 13 марта 2007 г. № 121 // ИПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» (документ опубликован не был).

¹ Сайфутдинова Р.И. Вопросы обеспечения государственной защиты прав ребенка // Современное право, 2007. № 4. С. 31; Плотникова Л.А., Богуславская Н.А. Уполномоченный по правам ребенка: становление института в муниципальном образовании // Уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании / Под общ. ред. С.В. Нарутто. Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2004. С. 100-105; Певцова И.Е. Права детей как ценность российского общества // Там же. С. 106; Амирова Р.Р. Организационно-правовые вопросы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 9, 14; и др.

² Маркелова Е.Г. Перспективы развития института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционные чтения: Межвуз. сб. науч. трудов. Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2004. Вып. 5. С. 85.

³ В рамках настоящего исследования понятия «орган публичной власти» и «организация» рассматриваются как разнопорядковые (см.: Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права, 2006. № 5. С. 94-104).

⁴ См.: п. 1 ст. 12 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» // Алтайская

*Глава 2. Правовое регулирование компетенции
уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*

приятый, учреждений, организаций¹, организации независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности², «организации, учрежденные государственными органами субъекта Российской Федерации», и «организации, учрежденные органами местного самоуправления, образованных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»³. В действительности круг подконтрольных уполномоченным по правам человека субъектов, как правило, включает «организации», даже если законодательно последние не отнесены к их сфере компетенции⁴.

Насколько обоснованно и правомерно распространение сферы компетенции уполномоченных по правам человека на организации⁵? Если отношения «гражданин – чиновник», «гражданин – ор-

правда, 2002. 15 нояб.; п. 2 ст. 10 Закона Хабаровского края от 31 июля 2006 г. № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» // Приамурские ведомости, 2006. 1 авг.

¹ Например: часть третья ст. 10 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000 г. № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» // Волгоградская правда, 2000. 4 апр.

² См.: п. 2 ст. 17 Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» // Нижегородские новости, 2004. 21 янв.; п. 2 ст. 16 Закона Курской области от 9 марта 2005 г. № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» // Курская правда, 2005. 26 марта.

³ См.: п. 1 ст. 14 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия».

⁴ См., например: разд. 2.7 в Докладе Уполномоченного по правам человека в Московской области от 20 февраля 2007 г. «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2006 году» // Ежедневные Новости. Подмосковье, 2007. 17, 21, 23, 24, 27 марта; разд. «В сфере социально-экономических прав» в Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае «О соблюдении прав граждан на территории края и деятельности Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае в 2006 году» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края, 2007. 5 марта.

⁵ Ряд авторов полагают необходимым распространить сферу компетенции уполномоченных на «организации независимо от их организационно-правовой формы» (см., например: Буянкина Е.С. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Рос-

ган публичной власти» являются предметом регулирования публичного права, то отношения «гражданин – «организация» – как правило, частного права. Если речь идет о публичном праве, то отношения регулируются исключительно велениями, исходящими от государственной власти. Регулируя определенные отношения «по собственному почину и исключительно своей волей», государственная власть не может допустить рядом с собой никакой другой воли¹. Поэтому исходящие от государственной власти нормы имеют здесь безусловный, принудительный характер. В данном случае принято говорить об императивном методе правового регулирования². Публичное право есть система субординации, власти и подчинения. Для частного права характерна «юридическая децентрализация» – государство воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношения, но охраняет то, что будет определено другими³. В этом случае принято говорить о диспозитивном методе правового регулирования. Частное право есть система координации, область свободы и частной инициативы. Участие уполномоченных по правам человека как государственных органов в отношениях «государство – администрируемый» оправданно именно в силу необходимости уравнивания сторон указанных отношений, что нецелесообразно в отношениях «гражданин – организация».

Вместе с тем следует иметь в виду, что в целях осуществления своих полномочий публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) участвуют в частноправовых отношениях. Как следует из Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организа-

сийской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 19.).

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2003. С. 42.

² Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. С. 261.

³ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права ... С. 43.

циях»¹, Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»², органы государственной власти вправе принимать решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных унитарных предприятий, о создании или участии в создании автономных некоммерческих организаций с использованием государственного казенного имущества, об участии в открытых акционерных обществах, их создании или выходе из них, учреждать государственные учреждения, выступать учредителями фондов. Большинство из названных юридических лиц выступают в качестве так называемых «институтов публичных услуг», деятельность которых имеет двусторонний характер – с одной стороны, они оказывают услуги в иерархическом режиме, установленном соответствующим органом, с другой – «эти институты связаны двусторонними отношениями с клиентами, имеющими право на получение соответствующих услуг»³. На основе этого ряд авторов доказывают необходимость распространения компетенции уполномоченных по правам человека на «организации, предприятия и учреждения, функционирующие в сфере здравоохранения, образования, водоснабжения, энергоснабжения, теплоснабжения»⁴.

Однако распространение компетенции уполномоченных по правам человека на организации чрезмерно расширяет объем их компетенции, превращает уполномоченных в «бюро жалоб». В этом заключается опасность нивелирования их компетенции. В России при конструировании правовой модели компетенции уполномоченных по правам человека в первую очередь нужно исходить из тезиса о том, что уполномоченные по правам человека, будучи независимыми от всех трех ветвей власти и внешними по отношению к ним, могут предоставлять обществу объективную информацию о работе всего государственного механизма с

¹ Российская газета, 1996. 24 янв.

² Российская газета, 1995. 29 дек.

³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 200.

⁴ Семенова А.Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 159.

точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченные по правам человека должны выступать прежде всего институтами самоограничения государственной власти. Распространение их компетенции на широкий круг субъектов возможно рассматривать как легальный способ снижения значимости уполномоченных по правам человека в контроле органов государственной власти. Вместе с тем, поскольку становление и развитие уполномоченных по правам человека происходит в рамках правозащитной модели компетенции омбудсманов, нельзя отрицать необходимость рассмотрения жалоб граждан на организации, если речь идет о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина либо случаях, имеющих особое общественное значение.

Сфера компетенции Европейского омбудсмана¹ и омбудсманов в ряде государств с англо-американской правовой системой дополнительно ограничивается по признаку «ненадлежащего управления» (англ. maladministration) – омбудсмены рассматривают жалобы частных лиц, полагающих, что они подвергаются несправедливости в результате ненадлежащего управления со стороны административного ведомства. Данное понятие было выработано прежде всего с целью ограничения вмешательства омбудсмана в осуществление административными ведомствами дискреционных полномочий².

В Великобритании в ходе дискуссии по вопросу о соотношении дискреционных полномочий и ненадлежащего управления было высказано мнение, что в рассмотрении почти любой жалобы на несправедливость может быть отказано по причине осуществления

¹ Решение Европейского парламента от 9 марта 1994 г. о правилах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей омбудсмана // URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/prav_chel/ombudsman.htm (дата обращения: 07.10.2010).

² Данным понятием обозначается закрепленное законом за должностными лицами полномочие или право действовать при определенных условиях в соответствии с их представлениями и по собственному усмотрению (Discretion // Black's law dictionary / by Henry Campell Black. 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990. P. 466-467.).

дискреционного права, и поэтому по такой жалобе расследование не может быть проведено. В связи с этим в Законе «О Парламентском уполномоченном по делам администрации» закрепляется, что никакое положение настоящего закона не наделяет правом или не требует от Уполномоченного решать вопрос относительно существования решения, которое принято без ненадлежащего управления правительственным ведомством или другим органом власти при осуществлении дискреционного права, закрепленного за данным ведомством или органом¹. Таким образом, Парламентский уполномоченный по делам администрации может расследовать заявление о ненадлежащем управлении в отношении решения независимо от того, было ли оно принято при осуществлении дискреционного права. Но если он выявит, что ненадлежащее управление отсутствует, он не может затем рассматривать надлежащее осуществление данного дискреционного права, поскольку иначе сам превратится в орган обжалования².

Законодательное определение понятия, обозначенного термином «ненадлежащее управление», отсутствует, в связи с чем омбудсман сам интерпретирует его в процессе своей деятельности³. Термином «ненадлежащее управление» обозначается оценочное понятие, применяемое, как правило, в отношении процедуры принятия решений, но не существа решений, принятых органами публичной власти на основе дискреционных полномочий, что по сути сводит компетенцию омбудсманов к контролю за соблюдением формальной законности. В качестве примеров ненадлежащего управления можно привести ошибки в трактовке жалобы; предвзятость в принятии решения; непредоставление адекватного средства защиты; отсрочку в принятии решения, которой можно было избежать; потерю

¹ Parliamentary Commissioner Act 1967. Систем. требования: Adobe Reader. //

URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1967/pdf/ukpga_19670013_en.pdf (дата обращения: 07.10.2010).

² Gregory R., Giddings P. The Ombudsman, the Citizen and the Parliament. P. 118.

³ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова ... С. 22.

документов администрацией; аннулирование возможности обжалования решения; отказ в предоставлении консультаций по вопросам, входящим в сферу компетенции соответствующего органа, предоставление вводящей в заблуждение информации, дезинформацию; грубое, пренебрежительное обращение; невнимательность.

Понятие ненадлежащего управления неразрывно связано с правом «на надлежащее администрирование» (англ. right to good administration), что предполагает справедливое и беспристрастное решение вопросов администрацией в разумные сроки. Это право включает в себя право гражданина быть выслушанным в случае применения в отношении него меры, имеющего для него неблагоприятные последствия; право гражданина на свободный доступ к соответствующей документации с учетом необходимости сохранения конфиденциальности определенной информации и коммерческой тайны; обязанность публичной администрации принимать обоснованные решения; право гражданина на возмещение ущерба, причиненного государственными органами и должностными лицами при исполнении их обязанностей; право обращаться к органам публичной власти и их должностным лицам на соответствующем языке и получать ответы на том же языке в разумные сроки.

Право на надлежащее управление – субъективное публичное право особого свойства. Если традиционно субъективные публичные права обеспечивают гражданину право на осуществление государственной власти, а также право на надлежащее отношение к нему государственной власти, то право на надлежащее управление позволяет гражданину притязать на определенное качество администрирования. Надлежащее управление предполагает наличие открытой, ответственной и восприимчивой к общественному мнению публичной администрации, использование органами публичной власти надлежащих административных процедур.

Ограничение сферы компетенции уполномоченных по правам человека по критерию «ненадлежащего управления» в условиях ненадлежащего функционирования иных способов обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и отсутствия

прозрачности административных процедур является преждевременным.

Таким образом, сферу компетенции уполномоченных по правам человека составляют общественные отношения, связанные с реализацией гражданами права на государственную защиту их прав и свобод, нарушаемых органами публичной власти и иными подконтрольными уполномоченным по правам человека субъектами, и общественные отношения, связанные с соблюдением указанными субъектами в своей деятельности прав и свобод граждан, что отражает специфику уполномоченных по правам человека как органов, дополняющих механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Из критериев, которые используются в законодательстве для определения сферы компетенции уполномоченных по правам человека, целесообразно использовать только круг субъектов, подконтрольных уполномоченным по правам человека.

Распространение сферы компетенции уполномоченных по правам человека на широкий круг субъектов можно рассматривать как легальный способ снижения их значимости в контроле деятельности государственных органов. Однако уполномоченные по правам человека должны выступать институтом самоограничения государственной власти. Сфера их компетенции должна охватывать прежде всего исполнительные органы государственной власти, поскольку их деятельность направлена на исполнение законов и на обеспечение реализации гражданами их прав и свобод. Законодательные (представительные) органы государственной власти должны быть исключены из сферы компетенции уполномоченных по правам человека в целях устранения дублирования деятельности органов, осуществляющих контроль за соответствием законов актам большей юридической силы. Наконец, судебные органы государственной власти могут выступать в качестве подконтрольных уполномоченным по правам человека субъектов только в случае нарушения ими прав и свобод человека и гражданина в процессе судопроизводства. Поскольку становление и развитие компетенции уполномоченных по правам человека идет в рамках правозащитной модели компетенции омбудсманов, нельзя отрицать необходимость включения в сферу их

компетенции организаций, если речь идет о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина либо случаях, имеющих особое общественное значение.

Кроме того, в целях дальнейшего совершенствования законодательства, устанавливающего подконтрольных уполномоченным по правам человека субъектов, по мнению автора, необходимо в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ закрепить понятие должностного лица.

§ 2. Полномочия и публичные права уполномоченных по правам человека в Российской Федерации

По направлениям деятельности уполномоченных по правам человека возможно выделить следующие группы их полномочий и публичных прав: по выявлению нарушений прав и свобод человека и гражданина и устранению выявленных нарушений; по учетно-аналитической работе в области прав и свобод человека и гражданина; по правовому просвещению в области прав и свобод человека и гражданина; по содействию международному сотрудничеству в области прав и свобод человека и гражданина.

I. Полномочия по выявлению нарушений прав и свобод человека и гражданина и устранению выявленных нарушений. В рамках данной группы рассмотрим полномочия уполномоченных по правам человека по проверке сведений о нарушениях прав и свобод граждан и при выявлении таких нарушений.

Каковы полномочия уполномоченных по правам человека по проверке сведений о нарушениях прав и свобод граждан?

Во-первых, уполномоченные по правам человека наделяются правом беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, воинские части. Круг указанных субъектов варьируется. Так, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные

объединения¹. За уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации закрепляется право беспрепятственно посещать органы государственной власти², государственные органы соответствующего субъекта Российской Федерации³, государственные органы, расположенные на территории соответствующего субъекта⁴, органы местного самоуправления⁵, предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности⁶, организации⁷,

¹ См.: подп. 1 п. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ.

² См., например: подп. 1 п. 1 ст. 18 Закона Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-П-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» // Известия Калмыкии, 2000. 30 нояб.; абзац второй ст. 19 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области» // Липецкая газета, 2001. 6 сент.

³ См., например: подп. 1 п. 6 ст. 13 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан, 2007. 10 июля; подп. 2 п. 2 ст. 7 Закона Ростовской области от 15 марта 2007 г. № 643-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области» // Наше время, 2001. 20 марта.

⁴ См., например: подп. 1 п. 3 ст. 17 Закона Республики Ингушетия от 24 марта 2000 г. № 14-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия» // Ингушетия, 2003. 27 марта.

⁵ См., например: п. 1 ч. 1 ст. 19 Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» // Нижегородские новости, 2004. 21 янв.; абзац второй п. 6 ст. 9 Закона Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» // Дагестанская правда, 2006. 18 марта; п. 7 ст. 9 Закона Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Вестник Московской областной Думы, 2001. № 2.

⁶ См.: подп. «а» п. 1 ст. 20 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. № 449-П «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» // Якутия, 2002. 13 нояб.

⁷ См., например: подп. 1 п. 1 ст. 13 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 3 ноября 2006 г. № 82-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда, 2006. 14 нояб.

коммерческие организации¹, воинские части², учреждения и органы, исполняющие уголовное наказание, иные места принудительного содержания под стражей, психиатрические больницы³.

Насколько правомерно закрепление в законах субъектов Российской Федерации названного права? Компетенция государственных органов субъектов Российской Федерации распространяется на территорию соответствующего субъекта Российской Федерации. В связи с этим наделение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации правом посещать указанные субъекты независимо от места их расположения необоснованно. Право уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации посещать учреждения и органы, исполняющие уголовное наказание, в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации закреплено в ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Установление права уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации посещать органы государственной власти Российской Федерации противоречит п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которому в ведении Российской Федерации находится установление порядка организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Кроме того, сфера компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации не распространяется на федеральные государственные органы.

¹ См.: подп. 1 п. 1 ст. 17 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» // Алтайская правда, 2002. 15 нояб.

² См.: подп. 1 п. 1 ст. 14 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95-РТ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» // Республика Татарстан, 2000. 8 апр.; подп. 8 п. 1 ст. 18 Закона Курской области от 9 марта 2005 г. № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» // Курская правда, 2005. 26 марта.

³ См., например: подп. 8 п. 1 ст. 19 Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области».

Представляется допустимым наделение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации правом посещать организации независимо от их организационно-правовой формы. Это право не может рассматриваться как вмешательство в частные дела организаций. В ведении Российской Федерации находится гражданское законодательство, предметом регулирования которого являются имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения (п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации). Однако в данном случае регулируются вопросы содействия уполномоченных по правам человека гражданам в защите их прав, нарушаемых организациями¹. В свою очередь, защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Во-вторых, уполномоченные по правам человека вправе запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы. Следует иметь в виду, что уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации не могут запрашивать сведения, документы и материалы, необходимые для проведения проверки, в судах, органах дознания и органах предварительного следствия², что не учитывается в законах об уполномоченных по правам человека большинства субъектов Российской Федерации. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному уполномоченным по правам человека запросу обязаны в течение 15 дней предоставить ему сведения, документы и

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2006 г. № 58-ГО6-46 об оставлении без изменения решения Хабаровского Краевого суда от 26.09.2006 г. № 3-252/06, которым был признан недействующим в части п. 3 ч. 1 ст. 15 Закона Хабаровского края от 31.07.2006 г. № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

² См.: п. 2 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, 2006. 5 мая.

материалы, необходимые для проведения проверки сведений о нарушениях прав и свобод граждан¹. При этом в своих запросах уполномоченные по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации могут самостоятельно устанавливать сроки предоставления указанных сведений, документов и материалов². Однако информация, составляющая государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, предоставляется им в особом порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В-третьих, уполномоченные по правам человека вправе получать объяснения соответствующих субъектов (за исключением судей) по вопросам, подлежащим выяснению в ходе проверки сведений о нарушениях прав и свобод граждан.

В-четвертых, закреплено право уполномоченных по правам человека самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проводить проверку деятельности подконтрольных субъектов.

В-пятых, уполномоченные по правам человека вправе поручать³ (предлагать⁴) соответствующим государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим в ходе проведения проверки сведе-

¹ См.: ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

² См., например: ст. 29 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области» (с послед. изм.); п. 2 ст. 16 Закона Волгоградской области от 31 марта 2000 г. № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» // Волгоградская правда, 2000. 4 апр.

³ См., например: подп. 5 п. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, подп. 5 п. 1 ст. 18 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области» // Весть, 2002. 19 июня.

⁴ См., например: подп. 3 п. 1 ст. 17 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» (с послед. изм.), подп. «д» п. 1 ст. 11 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.

ний о нарушениях прав и свобод граждан. Однако государственные учреждения не обязаны исполнять поручения государственных органов, за исключением государственных органов, выступающих их учредителями¹.

В-шестых, уполномоченные по правам человека вправе знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел².

Вопрос о **полномочиях уполномоченных по правам человека при выявлении нарушений прав и свобод граждан** является ключевым, поскольку с ним связан спор о целесообразности существования самого этого института. Даже в практике Европейского суда по правам человека институт омбудсмана рассматривается как неэффективное средство правовой защиты из-за отсутствия у омбудсманов права принимать юридически обязательные решения³. В обозначенную группу входят полномочия: по направлению представлений субъектам, в действиях которых усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина; по содействию защите нарушенных прав и свобод граждан в судебном порядке; по обращению в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела; по обращению в законодательные (представительные) органы государственной власти.

¹ См.: ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // Российская газета, 2006. 8 нояб.

² См.: подп. 6 п. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ; подп. 5 п. 3 ст. 12 Закона Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» // Тюменские известия, 1998. 19 нояб.

³ Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002. С. 340.

Направление представлений субъектам, в действиях которых усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина. Представления¹ – классическая форма реагирования уполномоченных по правам человека на выявленные нарушения прав и свобод граждан. Этот документ содержит рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод граждан. Субъекты, которым направлены представления, обязаны их рассмотреть и проинформировать соответствующего уполномоченного по правам человека о принятых мерах. Уполномоченные по правам человека наделены публичным правом опубликовать представления в средствах массовой информации. Придание факта нарушения прав человека, допущенных органами и должностными лицами, гласности является существенным стимулом для восприятия представлений уполномоченных по правам человека.

Анализ докладов уполномоченных по правам человека показывает достаточную эффективность реализации данного полномочия. Например, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан получил жалобу К., инвалида по случаю ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, «на задержку вы-

¹ В законодательстве данный документ обозначен разными терминами: заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления нарушенных прав и свобод (см., например: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ; Закон Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»; Закон Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан»); решение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем (см., например: Закон Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области», заключение, содержащее предложения о мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод (Закон Свердловской области от 18 октября 2010 года № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Областная газета, 2010. 20 окт.), ходатайство об устранении нарушений прав с рекомендациями относительно возможных и необходимых мер по их предотвращению (см., например, Закон Курской области от 9 марта 2005 г. № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области»).

платы денежных средств за дополнительный отпуск за 2007 год». В результате вмешательства Уполномоченного «нарушение законодательства было устранено, а специалисту, виновному в задержке выплаты отпускных, объявлено дисциплинарное взыскание»¹. В адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае обратилась бывшая воспитанница детского дома Л., за которой своевременно не было закреплено жилое помещение. Благодаря действиям Уполномоченного заявительнице было предоставлено жилое помещение, ее право на внеочередное получение жилья было восстановлено². К Уполномоченному по правам человека Свердловской области обратился пенсионер М., бывший сельский учитель, с жалобой на отказ Управления социальной защиты г. Асбеста в предоставлении бесплатного освещения и отопления. После обращения Уполномоченного в Министерство социальной защиты населения Свердловской области права М. были восстановлены³.

Какова юридическая природа представлений уполномоченных по правам человека? Осуществляемые уполномоченными по правам человека проверки во многом схожи с правоприменительной деятельностью: устанавливаются фактические обстоятельства, производится их юридическая оценка, то есть юридическая квалификация, направляются представления соответствующим субъектам. Однако описанную деятельность нельзя признать в полной мере правоприменительной. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, омбудсмены не решают юридические дела по существу⁴. Решение юридического дела выступает в качестве завершающего правоприменительного действия⁵. Представления, направляемые уполномоченными по правам человека,

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан в 2007 г. // URL: <http://www.tatombudsman.ru/docs/o336/> (дата обращения: 17.04.2008).

² *Марголина Т.И.* Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2007. Пермь, 2008. С. 11.

³ Обращение № 07-13/2106 в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2007 г. (Областная газета, 2008. 2 апр.).

⁴ См.: *Чиркин В.Е.* Государствоведение: Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 363.

⁵ *Алексеев С.С.* Теория права. М.: БЕК, 1994. С. 183.

не содержат требований об устранении выявленного нарушения и не устанавливают обязанность устранить нарушение. Направление представления влечет за собой лишь обязанность его рассмотреть и сообщить о принятых мерах уполномоченному. Представления уполномоченных по правам человека не содержат правовых предписаний и не являются обязательными для исполнения, то есть не имеют государственно-властного характера. Однако основная функция применения права – «необходимость государственно-властной обеспечительной деятельности в процессе правового регулирования»¹. Более того, реализация представлений не обеспечивается государственным принуждением. Они носят рекомендательно-диспозитивный характер. Здесь нужно подчеркнуть, что деятельность омбудсманов по всему миру строится не на властном характере их полномочий, а на компетентности, профессионализме, убедительности доводов, авторитете лица, занимающего должность омбудсмана, на авторитете самого института омбудсмана. Представления уполномоченных по правам человека не могут быть определены как правовые акты, поскольку правовой акт государственного органа – это всегда юридически властное волеизъявление, в котором проявляются его государственно-властные полномочия. В связи с этим представляется ошибочной характеристика представлений уполномоченных по правам человека как правоприменительных актов².

Представления уполномоченных по правам человека сходны с жалобами граждан в том смысле, что они содержат просьбу о восстановлении нарушенных прав. Однако в жалобе граждан лишь предполагается, что его права нарушены. В свою очередь уполномоченные по правам человека устанавливают факт нарушения прав и свобод человека и гражданина посредством проведения проверок. Это и отражается в представлении, которое в отличие от жалобы содержит офици-

¹ Там же. С. 179.

² К.М. Амосов считает возможным дополнить существующую классификацию правоприменительных актов актами реагирования уполномоченных, к числу которых относятся и акты-представления уполномоченных (Амосов К.М. Акты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 8, 14-15.).

альную точку зрения государственного органа. Представление направляется субъекту, нарушившему права и свободы гражданина, а жалоба – в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в ней вопросов.

Насколько правомерно рассматривать направление представлений уполномоченными по правам человека в качестве специфического способа защиты прав и свобод граждан¹?

Единообразного понимания понятия защиты права в юридической литературе не сложилось. Некоторые ученые полагают, что указанное понятие тождественно понятию «охрана прав». Н.В. Витрук употребляет термин «охрана (защита) прав», которым он обозначает деятельность, направленную на устранение препятствий в осуществлении прав и обязанностей, в том числе споров, на борьбу с неисполнением обязанностей и злоупотреблением правом². По его мнению, «меры защиты и охраны не встречаются в чистом виде, так как меры защиты в определенной степени выполняют функции охраны»³. Некоторые исследователи считают, что оба термина используются для обозначения деятельности, которая состоит в обеспечении, соблюдении прав и свобод человека и гражданина⁴.

Наибольшее распространение получила точка зрения, согласно которой защита прав есть одна из форм их охраны, однако критерии выделения указанной формы охраны права различны. По мнению большинства исследователей, важен момент, когда необходимо использование мер защиты – в случае нарушения права, то есть нарушение права является основанием применения одного из

¹ Семенова А.Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 70.

² Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. С. 203.

³ Витрук Н.В. Юридический механизм реализации прав личности // Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1983. С. 100.

⁴ Чурилов А.В., Гуцин В.З. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право, 1998. № 5. С. 60.

способов защиты права¹. Для других авторов предопределяющим фактором выступает цель защиты права – восстановить нарушенное право². Защита права реализуется в охранительных правоотношениях, а охрана права – как в регулятивных, так и в охранительных³. Действительно, уполномоченные по правам человека направляют представления в случае установления в ходе проверки факта нарушения прав и свобод человека и гражданина с целью восстановить нарушенные права, и объектом их воздействия выступают непосредственно субъекты, нарушившие права и свободы граждан, что характерно для защиты прав⁴.

Защита права включает в себя, с одной стороны, возможность совершения управомоченным лицом собственных положительных действий, а с другой – возможность требовать определенного поведения от обязанного лица⁵. Круг субъектов, уполномоченных осуществлять право на защиту, включает в себя: управомоченных лиц – граждан или организации, права которых были нарушены, и уполномоченные государством органы. В зависимости от этого выделяют две формы защиты – неюрисдикционную и юрисдикционную⁶. Защита права в юрисдикционной форме предполагает применение мер государственно-принудительного свой-

¹ Ведяхин В.М., Шубина Т.В. Защита права как правовая категория // Правоведение, 1998. № 1. С. 68; Кожевникова С.Н. Мера защиты в советском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 4-5.

² Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты: Учеб. пособие. М.: Экмос, 2003. С. 140; Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 25-26.

³ Гражданское право: Учебник: В 3 т. Изд. 6-е, перераб. и доп. / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби, Проспект, 2004. Т. 1. С. 336.

⁴ Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М.: Изд-во МГУ, 2005. С. 138.

⁵ Там же. С. 336.

⁶ См., например: Гражданское право: Учебник: В 2 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2004. Т. 1. С. 411; Гражданское право: Учебник: В 3 т. Изд. 6-е, перераб. и доп. / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. Т. 1. С. 337.

ства¹. Однако при выявлении нарушения прав и свобод указанные меры уполномоченные по правам человека применить не могут. В связи с этим некоторые авторы полагают, что уполномоченные по правам человека осуществляют не защиту прав, а их «предзащиту», которая определяется как «протекающая в установленном законом порядке деятельность уполномоченных органов (лиц), выражающаяся в обращении к обязанным субъектам с целью побудить устранить нарушения субъективного права в форме добровольного удовлетворения»². Но употребление данного термина вряд ли уместно. Как правило, уполномоченные по правам человека принимают жалобы к рассмотрению, если ранее заявители обжаловали решения или действия (бездействие) соответствующих субъектов в административном или судебном порядке, то есть уже использовали правовые средства защиты.

Таким образом, направление уполномоченными по правам человека представлений не может рассматриваться в качестве способа защиты права. Их представления являются индивидуальными юридическими актами, в которых выражается официальная позиция государственного органа о наличии нарушения прав и свобод человека и гражданина и даются рекомендации о необходимых и возможных мерах по восстановлению этих прав и свобод.

Полномочия по содействию защите нарушенных прав и свобод граждан в судебном порядке. Большинство уполномоченных по правам человека наделяется правом обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) соответствующих субъектов, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах³. В законах некоторых субъектов

¹ См., например: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 631.

² Болгова В.В., Чураков А.Н. Предзащита права: проблемы становления понятия // Правовая политика и правовая жизнь, 2001. № 4. С. 158.

³ См., например: п. 13 ст. 9 Закона Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»; п. 1 ст. 23 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области»; п. «а» ст. 26.1 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002

Российской Федерации закрепляется право уполномоченных по правам человека обращаться с заявлением в суд в качестве представителя гражданина, права и свободы которого были нарушены¹. Однако представитель совершает процессуальные действия от имени и в интересах другого лица, у него нет самостоятельного юридического интереса в исходе дела. В свою очередь, уполномоченные по правам человека заинтересованы в исходе дела в силу возложенных на них государством задач по содействию восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. Если же считать, что они выступают в качестве представителей, то в их действиях «течется фактор публичности».

Думается, что в гражданском процессе уполномоченные по правам человека должны выступать как субъекты, защищающие от своего имени права и свободы других лиц – граждан и неопределенного круга лиц. Институт обращения в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод другого лица предусмотрен также в арбитражном процессе. Законодательство о гражданском судопроизводстве предусматривает две формы защиты прав и свобод других лиц: обращение в суд с заявлением и дача заключения по делу (ст. 46 и 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации); законодательство о судопроизводстве в арбитражных судах – одну форму: обращение с исками или с заявлениями в арбитражный суд в защиту публичных интересов. Обращение в суд с иском или заявлением в защиту прав и свобод других лиц допускается только в случаях, предусмотренных законом (ч. 1 ст. 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации). В связи с этим данное право уполномоченных по правам человека должно закрепляться в отдельных федеральных законах.

В практике Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации имеются случаи обращения в суд в защиту прав

г. № 449-П «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)».

¹ См., например: подп. «а» п. 1 ст. 13 Закона Республики Марий Эл от 21 сентября 2000 г. № 44-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл» // Марийская правда, 2000. 26 сент.

других лиц. Так, уполномоченный обратился в Тюхтетский районный суд Красноярского края в защиту прав И.А. Липшана с иском о назначении данному лицу единовременной страховой выплаты, в назначении которой ему было незаконно отказано Красноярским региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации. Исковые требования были удовлетворены в полном объеме¹.

Вопрос о наделении уполномоченных по правам человека рядом полномочий на стадии пересмотра судебных решений² в порядке надзора требует теоретического осмысления.

За Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в ряде субъектов Российской Федерации закрепляется право обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в силу решения, приговора суда, определения или постановления суда или постановления судьи и право изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе приносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора³. Закрепление указанных прав законами субъектов Российской Федерации противоречит действующему законодательству. Согласно п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовно-процессуальное и гражданское процессуальное законодательство находятся в веде-

¹ <http://www.ombudsman.gov.ru/galo/galo29.shtml>.

² Формы решений суда в процессуальном законодательстве варьируются. В частности, согласно ч. 1 ст. 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суды принимают судебные постановления в форме судебных приказов, решений суда, определений суда, постановлений президиума суда надзорной инстанции; в соответствии со ст. 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по делу об административном правонарушении принимаются постановления и определения.

³ См., например: подп. 3 и 4 п. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, пп. «в» и «г» части третьей ст. 14 Закона Ставропольского края от 8 мая 2002 г. № 15-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» // Ставропольская правда, 2002. 14 мая; пп. «в» и «г» ст. 26.1 Закона Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. № 449-П «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» (с послед. изм.).

нии Российской Федерации. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к предметам ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесен порядок производства по делам об административных правонарушениях. В силу статьи 3 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

Указанные права Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обеспечивались нормами утративших силу Уголовного процессуального кодекса РСФСР и Гражданского процессуального кодекса РСФСР. По ходатайству Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации должностные лица суда и прокуратуры, которые были вправе приносить протесты, истребовали в пределах своей компетенции из соответствующих судов гражданские или уголовные дела для разрешения вопросов о наличии оснований для принесения протестов в порядке надзора (ст. 322 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, ст. 375 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР). Также закреплялось право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на ознакомление с уголовным или гражданским делом на стадии пересмотра судебных решений в порядке надзора (ст. 322.1 Гражданского процессуального кодекса РСФСР и ст. 375.1 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР). В дальнейшем институт пересмотра судебных решений в порядке надзора подвергся существенным изменениям. В частности, расширен круг субъектов права обращения в суд надзорной инстанции. Согласно ст. 376 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации к ука-

¹ Российская газета, 1992. 18 февр.

занным субъектам относятся лица, участвующие в деле, другие лица, если их права и законные интересы нарушены судебным постановлением, и должностные лица органов прокуратуры, если в деле участвовал прокурор; согласно ст. 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в частности подозреваемый, обвиняемый, осужденный, оправданный, их защитники или законные представители, потерпевший, его представитель, прокурор.

Однако соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ внесены не были, что привело к возникновению коллизии. Названный закон по юридической силе выше Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, но они приняты позднее. Кроме того, нормы кодексов, регламентирующие порядок пересмотра судебных решений в порядке надзора, следует рассматривать как специальные по отношению к положениям Закона, регламентирующим полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по участию в процессе. Представляется необходимым внести изменения в подп. 3 и 4 п. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. В подп. 3 п. 1 ст. 29 речь идет о праве Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступивших в силу судебных решений. Обращение с таким ходатайством влекло рассмотрение должностными лицами суда или прокуратуры вопроса о возможности принесения протестов на вступившие в силу судебные решения. Данная норма истолковывается многими авторами как наделение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации правом на обращение в суд надзорной инстанции¹. Однако в рамках действующего процессуального законодательства уполномоченный по правам человека не

¹ См., например: *Османов Т.С.* Имеет ли право обратиться в суд надзорной инстанции Уполномоченный по правам человека? // Юрист, 2005. № 6. С. 61; *Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Практик. пособие / Под ред. В.П. Верина.* М.: Юрайт-Издат, 2006 (ИПС «КонсультантПлюс»).

является субъектом права на обращение в суд надзорной инстанции, хотя он может обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступивших в силу решений, приговоров суда, определения или постановления суда или постановления судьи. Данное право должно быть закреплено и за уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации наделены правом обращаться соответственно в Конституционный Суд Российской Федерации или в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле¹. Можно признать обоснованным закрепление права Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации именно по данной категории дел, поскольку наделение его правом обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о соответствии Конституции Российской Федерации соответствующих актов и с запросами о толковании Конституции Российской Федерации потребовали бы внесения изменений в ч. 1 и 5 ст. 124 Конституции Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации реализовал свое право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по данной категории дел более 20 раз. По существу поставленных вопросов Конституционный Суд Российской Федерации принимал итоговое решение в виде постановления лишь дважды². В ряде определений по жалобам Уполномоченного

¹ См.: подп. 5 п. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, подп. 2 ст. 22 Закона Республики Коми от 8 февраля 2002 г. № 24-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» // Республика, 2002. 19 февр.; ст. 16 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 3 ноября 2006 г. № 82-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике» и др.

² Постановления Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и

по правам человека в Российской Федерации Суд установил противоречие правоприменительной практики конституционно-правовому смыслу норм, что влечет пересмотр соответствующих правоприменительных решений. Так, на основании жалобы Уполномоченного по правам человека Российской Федерации на нарушение конституционных прав И.А. Астаховой Суд определил, что в целях установления основания и момента возникновения права собственности соответствующего налогоплательщика при предоставлении налогового вычета должны учитываться нормы гражданского и семейного законодательства, регламентирующие режим совместной собственности супругов. Применение налоговым органом и судами общей юрисдикции в налоговых правоотношениях понятия «совместная собственность супругов» как неравнозначного аналогичному понятию в гражданском и семейном законодательстве недопустимо¹.

Вместе с тем представляется нецелесообразным наделение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации правом обращения в конституционные (уставные) суды по данной категории дел. Обратиться в соответствующий конституционный (уставный) суд вправе непосредственно гражданин или объединение граждан, права и свободы которых нарушаются законом,

ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ, 2006. № 1; от 11 мая 2005 г. № 5-П по делу о проверке конституционности ст. 405 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан // Вестник Конституционного Суда РФ, 2005. № 4.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 444-О по жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Астаховой И.А. положением подп. 1 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ, 2007. № 3.

примененным или подлежащим применению в конкретном деле. В связи с этим «процессуальная позиция» уполномоченных по правам человека в конституционном (уставном) судопроизводстве по данной категории дел не ясна. Как справедливо отмечает И.А. Кравец, «Генеральный прокурор или Уполномоченный по правам человека реально могут только дублировать обращения граждан и их объединений»¹.

Наделение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации² противоречит п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которому к ведению Российской Федерации отнесено «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти». Поскольку федеральными законами право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав других граждан уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации не предоставлено, то Суд отказывает в рассмотрении подобных жалоб³.

Обращение в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела. Уполномоченные по правам человека вправе обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинар-

¹ Кравец И.А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности // Журнал российского права, 2003. № 8. С. 34.

² См., например: подп. 5 п. 1 ст. 27 Закона Республики Тыва от 30 июня 1999 г. № 250 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва» // Собрание законодательства РТ, 2001. № 1. Ст. 55.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 474-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области М.А. Таранцова и гражданки Т.А. Чувилевой на нарушение конституционных прав и свобод п. 2 части первой ст. 61 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

ного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина¹. Такие ходатайства по сути представляют собой сообщения, содержащие данные о наличии события административного правонарушения, уголовного преступления или дисциплинарного проступка. Например, Уполномоченный по правам человека в Смоленской области в ходе проверки одного из игровых клубов выявил нарушения областного закона «О запрете на территории Смоленской области деятельности по организации и проведению азартных игр в залах игровых автоматов». В целях привлечения руководства игрового клуба к ответственности он передал материалы проверки в Управление внутренних дел по Смоленской области².

В ряде работ авторы предлагают наделить уполномоченных по правам человека правом возбуждения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³. Так, С.А. Денисов считает необходимым наделить уполномоченных полномочиями по возбуждению уголовного или административного преследования в отношении должностного лица или государственного служащего⁴. Однако уполномоченные по правам человека призваны

¹ См., например: п. 2 ст. 15 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан»; п. 13 ст. 9 Закона Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области».

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Смоленской области за 2007 г. // URL: <http://admin.smolensk.ru/~upolchel/arhiv/2007.doc> (дата обращения 09.07.2008).

³ *Мельникова В.И.* Актуальные проблемы реализации прав граждан при рассмотрении органами исполнительной власти дел об административных правонарушениях // Журнал российского права, 2005. № 10. С. 35.

⁴ *Денисов С.А.* Встраивание института Уполномоченного по правам человека в механизм власти различных управленческих групп // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 126.

содействовать государственным органам в осуществлении защиты прав и свобод человека и гражданина, но не должны подменять их.

Публичные права по обращению в законодательные (представительные) органы государственной власти. В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан уполномоченные по правам человека, как правило, вправе выступить с так называемым экстренным докладом на очередном заседании соответствующего законодательного (представительного) органа. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации наделен правом обращаться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя¹. Уполномоченные по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации имеют право обращаться в соответствующий законодательный (представительный) орган с предложением о создании депутатской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и граждан².

II. Полномочия и публичные права по учетно-аналитической работе в области прав и свобод человека и гражданина. К их числу относятся: публичное право направлять соответствующим органам и должностным лицам предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур³; публичные права по уча-

¹ См.: подп. 2 п. 1 ст. 32 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ.

² См.: п. 3 ст. 10 Закона Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»; п. 3 ст. 19 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае».

³ См., например: п. 2 ст. 11 Закона Тверской области от 12 марта 2007 г. № 17-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области» // Тверские ведомости, 2007. 16-22 марта, подп. 1 п. 3 ст. 19 Закона Амурской области от 28 апреля 2008 г. № 27-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области» // Амурская правда, 2008. 28 апр.

стию в правотворческом процессе; полномочие направлять ежегодные доклады и публичное право делать специальные доклады; публичные права обращаться в конституционные (уставные) суды с запросами о соответствии конституции (уставу) соответствующих нормативных правовых актов и с запросами о толковании конституции (устава); публичное право давать рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации.

Публичные права по участию в правотворческом процессе. Анализ законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека показывает, что они обладают весьма ограниченными полномочиями по участию в законотворческом процессе.

Во-первых, они могут участвовать в тех стадиях законотворческого процесса, которые предшествуют собственно законодательному процессу, например, выявляют потребность в принятии закона. Так, Уполномоченный по правам человека Свердловской области указал на необходимость принятия закона о гарантийных фондах, который бы создал условия для ратификации Российской Федерацией Конвенции Международной организации труда от 23 июня 1992 г. «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя»¹. В данном случае уполномоченный по правам человека содействует реализации норм международного права во внутригосударственных отношениях, поскольку правовые акты, обеспечивающие реализацию конкретного договора, выступают элементом внутригосударственного нормативного механизма реализации международного права². Некоторые уполномоченные по правам человека непосредственно разрабатывают законопроекты. Например, Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан был подготовлен проект закона «О реализации государственной политики в интересах детей в Республике Татарстан»³.

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2007 г. // Областная газета, 2008. 2 апр.

² Международное право: Учебник для вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. / Отв. ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов. М.: Норма, 2005. С. 179-180.

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике

Во-вторых, уполномоченные по правам человека вправе обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении законодательства, о восполнении пробелов в нем¹. В некоторых субъектах Российской Федерации они наделены правом законодательной инициативы по вопросам их ведения (так называемое специальное право законодательной инициативы)². Названные полномочия необходимы уполномоченным по правам человека прежде всего для реализации функции содействия совершенствованию законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина. Более того, предлагая устранить несоответствие российского законодательства нормам международного права, они содействуют обеспечению юридической совместимости международного и внутригосударственного права³. В качестве примера успешной реализации права законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в Смоленской области можно назвать принятие Областного закона «О порядке осуществления законодательной инициативы гражданами Российской Феде-

Татарстан в 2007 г. // URL: <http://www.tatombudsman.ru/docs/o336/> (дата обращения 17.04.2008).

¹ См., например: п. 1 ст. 16 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан», ст. 28 Закона Кемеровской области от 28 декабря 2000 г. № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кемеровской области» // Кузбасс, 2001. 24 янв., ст. 26 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области».

² См.: ст. 68 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО // Неделя области. Спецвыпуск, 2005. 4 июня; п. 5 ст. 30 Устава Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ // Ведомости Думы Приморского края, 1996. № 29; п. 1 ст. 26 Устава Смоленской области от 15 мая 2001 г. № 37-З // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области, 2001. № 4; п. 1 ст. 19 Устава Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края, 2007. 10 мая.

³ Международное право: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Г.В. Игнатенко и проф. О.И. Тиунов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Норма, 2005. С. 148.

рации, проживающими на территории Смоленской области»¹. По инициативе Уполномоченного по правам человека в Саратовской области внесены изменения в Закон Саратовской области «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области», закрепляющие правовой статус его общественных помощников².

В ряде субъектов Российской Федерации уполномоченные по правам человека вправе обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти с предложением об использовании права законодательной инициативы в Государственной Думе³.

По вопросу о наделении уполномоченных по правам человека правом законодательной инициативы в литературе высказывались различные мнения. Некоторые исследователи полагают, что это право не столь важно для уполномоченных по правам человека, поскольку они могут достичь цели изменения законодательства посредством представления доклада или направления предложений субъектам законодательной инициативы⁴. В то же время большинство авторов утверждают, что уполномоченных по правам человека необходимо наделить правом законодательной инициативы, мотивируя свою позицию различными аргументами. По мнению Н.Ю. Хаманевой, уполномоченные по правам человека должны создавать правовую базу для реализации прав человека. Для этого им необходимо право законодательной инициативы; Наделение

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Смоленской области за 2007 г. // URL: <http://admin.smolensk.ru/~upolchel/arhiv/2007.doc> (дата обращения: 09.07.2008).

² Доклад Уполномоченного «Проблемы соблюдения прав и свобод граждан на территории Саратовской области в 2007 году» // URL: http://www.saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman/an_reports/detail.php?ID=25109 (дата обращения 07.10.2010).

³ См., например: подп. 3 п. 1 ст. 19 Закона Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» // Алтайская правда, 2002. 15 нояб., подп. 3 п. 1 ст. 20 Закона Республики Алтай от 24 ноября 2006 г. № 94-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай» // Звезда Алтая, 2006. 8 дек.

⁴ См., например: *Козицкий А., Козлов В.* Доклад как средство достижения целей // URL: <http://www.ombu.ru/topic.php?doc=356> (дата обращения 25.01.2008).

уполномоченного по правам человека законодательной инициативой значительно усилит его позиции¹. «Наличие законодательной инициативы позволило бы уполномоченным по правам человека обобщить конкретные проблемы, которые возникают при рассмотрении отдельных случаев, и предложить общее решение, которое снимает проблемы путем изменения закона», – полагает Е. Шокенброк². Е.Л. Бестужев утверждает, что уполномоченные по правам человека имеют преимущество перед другими субъектами законодательной инициативы, так как могут лоббировать интересы широкой общественности; наделение их анализируемым правом способствовало бы усилению влияния граждан на принимаемые властью решения³.

Действительно, при отсутствии у уполномоченных по правам человека права законодательной инициативы вероятность внесения изменений и дополнений в действующее законодательство по их предложениям крайне низка. Право законодательной инициативы отлично от обращения к субъектам законодательной инициативы прежде всего тем, что последнее не влечет за собой обязательного его рассмотрения парламентом⁴. Кроме того, субъектам права законодательной инициативы предоставляется ряд гарантий, к числу которых относится, в частности, доведение в установленный срок информации о принятом решении, обязательная мотивировка принятия решения о возвращении законодательной инициативы ее субъекту, обеспечение права участия в предварительном рассмотрении зако-

¹ См.: *Хаманева Н.Ю.* Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // *Государство и право*, 1997. № 9. С. 26.

² *Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: перспективы развития: третий круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации* / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2001. С. 35.

³ *Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учеб. пособие* / Под ред. А.Ю. Сунгурова ... С. 207.

⁴ *Конституционное право России: Учебник* / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Юристъ, 2003. С. 368-369.

нопроекта комитетами (комиссиями) законодательного органа, а также на пленарных заседаниях законодательного органа¹.

Следует также учитывать, что право законодательной инициативы должно предоставляться государственному органу с учетом существа выполняемых им государственно-властных функций. В механизме разделения властей уполномоченные по правам человека играют вспомогательную роль – их деятельность направлена на обеспечение должного функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Думается, что право законодательной инициативы должно принадлежать указанным органам, к числу которых уполномоченные по правам человека не относятся. Кроме того, реализация компетенции уполномоченными по правам человека основана на их авторитете, отклонение законодательными органами законопроектов, вносимых уполномоченными по правам человека в порядке законодательной инициативы, может подорвать их авторитет.

В некоторых субъектах Российской Федерации предусматривается право уполномоченных по правам человека принимать участие в рабочих группах, создаваемых для разработки проектов законов, касающихся прав и свобод человека и гражданина²; осуществлять экспертизу законопроектов³; участвовать в заседаниях законодательного органа, в работе его постоянных комитетов и комиссий с

¹ Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: теория, практика, методика / Под ред. А.В. Гайды, М.Ф. Казанцева, К.В. Киселева, В.Н. Руденко. Екатеринбург: УрО РАН, 2001. С. 99.

² См., например: п. 2 ст. 27 Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области», п. «а» ст. 19 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.; подп. 2 п. 2 ст. 24 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95-РТ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан».

³ См., например: абзац одиннадцатый ст. 13 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики, 2004. 1 июня.

правом совещательного голоса¹; готовить заключения по вопросам защиты прав человека по поручению² (предложению³) законодательного органа. Обязанность уполномоченных по правам человека исполнять поручения законодательных органов по подготовке заключений противоречит принципу независимости уполномоченных.

В ряде субъектов Российской Федерации (в Калининградской, Курской, Нижегородской и Ростовской областях) уполномоченным по правам человека предоставлена возможность обращаться к государственным органам и органам местного самоуправления с предложениями о внесении изменений в подзаконные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Ценность института уполномоченного по правам человека заключается не столько в восстановлении прав человека в каждом конкретном случае, сколько в обобщении информации о допускаемых нарушениях органами, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, выработке решений, способствующих устранению данных нарушений. Несомненно, одной из первопричин нарушений прав человека является несовершенство действующего законодательства, а потому участие уполномоченных по правам человека в правотворческом процессе должно

¹ См., например: п. 3 ст. 19 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан»; ст. 13 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 1998. 16 апр.

² См., например: п. 1 ст. 10 Закона Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге», п. 1 ст. 9 Уставного закона Калининградской области от 2 июля 2010 г. № 408 «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» // Калининградская правда, 2010. 8 июля.

³ См., например: п. 2 ст. 19 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» // Известия Мордовии, 2005. 27 дек.; п. 2 ст. 14 Закона Республики Марий Эл от 21 сентября 2000 г. № 44-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл» // Марийская правда, 2000. 26 сент.

быть расширено посредством развития форм по их участию в законотворческом процессе на стадии рассмотрения законопроектов в законодательном органе, участию в подзаконном правотворчестве и совершенствовании муниципальных правовых актов, касающихся прав и свобод граждан.

Необходимо наделить уполномоченных по правам человека рядом публичных прав по содействию обеспечению законности в деятельности законодательного (представительного) органа и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В частности, им нужно предоставить право обращаться в прокуратуру Российской Федерации с ходатайством о проверке соответствия нормативных правовых актов указанных органов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если они полагают, что выявленные ими нарушения прав и свобод человека и гражданина совершаются на основании и во исполнение соответствующих нормативных правовых актов, а также правом обращаться с ходатайством к Президенту Российской Федерации об обращении в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с представлением о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о приостановлении действия акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, если они полагают, что выявленные нарушения прав и свобод человека и гражданина совершаются на основании и во исполнение указанных актов.

Полномочие направлять ежегодные доклады и публичное право делать специальные доклады¹. В докладах уполномочен-

¹ Например, специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении на территории Российской

ных по правам человека содержатся общие выводы, оценки и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, в том числе приводятся данные о числе поступивших и принятых к рассмотрению жалоб, о результатах их рассмотрения, анализируются наиболее часто встречающиеся нарушения прав человека, отмечаются недостатки в деятельности органов и должностных лиц, содержатся сведения о неправильном толковании и применении законов, высказываются рекомендации по совершенствованию законодательства¹, указываются государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, систематически нарушающие права человека и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Доклады служат для «чиновников» важным стимулом исполнения представлений уполномоченных по правам человека, поскольку для них крайне нежелательно быть упомянутыми в этих докладах². Однако в докладах российских уполномоченных по правам человека такие фамилии появляются достаточно редко.

Федерации права на мирные собрания» (2007 г.), специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан «О соблюдении прав граждан при оказании психиатрической помощи в Республике Татарстан» (2007 г.), специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае «О соблюдении прав детей при реорганизации, реструктуризации и ликвидации образовательных учреждений (2007 г.), специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Смоленской области «Реализация конституционного права на жизнь в Смоленской области» (2007 г.), специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Саратовской области «Соблюдение жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей» (2007 г.); специальный доклад Уполномоченного по правам человека Свердловской области «О нарушениях прав детей на заботу и воспитание со стороны родителей» (2007 г.).

¹ Например, в докладе Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2007 г. указывается на необходимость внесения изменений в Закон Свердловской области «О размере оплаты труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье в Свердловской области», ст. 2 и 18 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

² Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова ... С. 24.

По мнению ряда авторов, ежегодный доклад уполномоченного по правам человека о своей деятельности близок Посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в части вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина¹. Однако представляется, что юридическая сущность названных документов различна: доклад носит по сути информационный характер, тогда как Послание является официальным документом государственной стратегии, определяет основные направления деятельности парламента и носит установочный характер².

Доклады уполномоченных по правам человека направляются государственным органам соответствующего уровня, а также межгосударственным организациям. Доклады уполномоченного по правам человека в Российской Федерации направляются Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному Прокурору Российской Федерации. Доклады уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации направляются, как правило, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в законодательный (представительный) орган и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, Верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономного округа, Арбитражный суд субъекта Российской Федерации и

¹ *Зубенко В.М.* Уполномоченный по правам человека как институт конституционного и административного права // *Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально экономического развития: Материалы науч. конф.* (Москва, 28 ноября 2001 г.). М.: ВНИИСЗ, 2002. С. 314.

² *Тихон Е.А.* Послания Президента РФ как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // *Конституционное и муниципальное право*, 2007. № 16. С. 35-36.

прокурору субъекта Российской Федерации. В некоторых субъектах Российской Федерации предусматривается возможность направления докладов Верховному комиссару ООН, Комиссару Совета Европы по правам человека, Верховному комиссару ОБСЕ по делам национальных меньшинств (например в Нижегородской области).

Различны способы доведения до законодательного (представительного) органа: направление и представление. Порядок доведения доклада указанными способами не определен законодательно, что привело к тому, что в некоторых субъектах Российской Федерации законодательные (представительные) органы рассматривали доклады уполномоченных по правам человека как законопроекты (например в 2004 г. в Краснодарском крае). Такую практику нельзя признать допустимой. Наиболее оптимальным является представление доклада законодательному органу, поскольку в этом случае выше вероятность того, что информация о нарушениях прав будет воспринята депутатами и учтена в их деятельности. Далеко не всегда доклады уполномоченного по правам человека достигают своей цели – органы государственной власти даже при наличии информации о нарушениях прав граждан зачастую не предпринимают необходимых мер¹. В ряде субъектов Российской Федерации по результатам рассмотрения ежегодного и специальных докладов предусматривается принятие законодательным органом постановления о мерах по устранению причин и условий, способствующих нарушениям прав и свобод человека и гражданина (например в Нижегородской и Ростовской областях).

Доклады уполномоченных по правам человека подлежат обязательному опубликованию, что должно быть обеспечено обязанностью периодического печатного издания публиковать документы уполномоченных по правам человека². Так, согласно п. 2 ст. 30 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ

¹ Институт защиты прав человека в России: перспективы развития (интервью с О.О. Мироновым) // Журнал российского права, 2001. № 9. С. 6.

² См., например: Ковыришин Ю. Об эффективности работы уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Вестник Моск. шк. полит. исслед. М., 2006. С. 76.

периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В законах ряда субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека закрепляется аналогичное положение в отношении публикации документов соответствующих уполномоченных по правам человека периодическими печатными изданиями, учредителями (соучредителями) которого являются государственные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения, организации соответствующего субъекта Российской Федерации либо которое финансируется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации¹.

Однако закрепление приведенного положения не входит в правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации, поскольку в соответствии со ст. 5 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (с послед. изм.)² законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации состоит из названного закона и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Обязанность периодических печатных изданий, учредителем (соучредителем) которого являются органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения, организации соответствующего субъекта Российской Федерации либо которое финансируется за счет средств бюджета

¹ См., например: п. 2 ст. 17 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.; п. 3 ст. 13 Закона Тюменской области от 11 ноября 1998 г. № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области».

² Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992. № 7.

субъекта Российской Федерации, публиковать документы уполномоченных по правам человека нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлена¹. В силу ст. 35 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» редакции средств массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные органы, обязаны публиковать по требованию этих органов их официальные сообщения в порядке, регулируемом уставом редакции или заменяющим его договором, а равно иные материалы, публикация которых в данных средствах массовой информации предусмотрена законодательством Российской Федерации. Государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»². Но, как следует из ст. 2 и 3 указанного закона данный нормативный правовой акт не распространяется на отношения, связанные с освещением деятельности уполномоченных по правам человека в государственных средствах массовой информации. Вместе с тем эффективность деятельности уполномоченных по правам человека во многом зависит от их взаимодействия со средствами массовой информации как одного из атрибутов гражданского общества³. В связи с этим отмеченный пробел в федеральном законодательстве должен быть восполнен.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 15 июня 2005 г. № 74-ГО5-4 // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

² Собрание законодательства РФ, 1995. № 3. Ст. 170.

³ Таранцов М.А. Формы и методы контроля над деятельностью правоохранительных органов региональными уполномоченными по правам человека и институтами гражданского общества // Права человека и гражданское общество: Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 23 ноября 2004 г.). М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2005. С. 248; Сунгуров Ю.А. Противодействие коррупции: возможная роль уполномоченных по правам человека и структур гражданского общества // Предупреждение коррупции в системе уголовной юстиции: Сб. материалов Междунар. науч.-практ. семинара (5-6 февраля 2003 г.). Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2003. С. 43.

Публичные права обращаться в конституционные (уставные) суды с запросами о соответствии конституции (устава) соответствующих нормативных правовых актов и с запросами о толковании конституции (устава). В большинстве субъектов Российской Федерации, где функционируют уполномоченные по правам человека и конституционные (уставные) суды (например в Республике Тыва, Республике Саха (Якутия), Республике Дагестан, Республике Татарстан, Республике Карелия, в Калининградской и Свердловской областях), уполномоченные по правам человека вправе обращаться в конституционные (уставные) суды с запросом (ходатайством) о соответствии конституции (устава) соответствующих нормативных правовых актов, перечень которых в законах субъектов Российской Федерации варьируется.

Обращаясь в конституционные (уставные) суды с запросами о соответствии конституции (устава) соответствующих нормативных правовых актов, уполномоченные по правам человека способствуют совершенствованию законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина. Осуществляемый конституционными (уставными) судами абстрактный нормоконтроль во многом направлен на устранение несоответствий в действующем законодательстве, обеспечение верховенства конституции (устава) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, причем в ряде случаев это необходимо для пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина. Правовые позиции конституционных (уставных) судов содержат ориентиры для дальнейшей деятельности нормотворческих органов, в том числе в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В ряде субъектов Российской Федерации уполномоченные по правам человека вправе обращаться в соответствующие конституционные (уставные) суды с запросами о толковании конституции (устава) субъекта Российской Федерации (например в Республике Саха (Якутия), в Свердловской и Калининградской областях, в Красноярском крае). Однако они редко используют это право. В качестве примеров подобных обращений можно назвать ходатай-

ство Уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия) в Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) о проверке конституционности Постановления Городского собрания депутатов г. Якутска «О резервировании земельных участков за муниципальным образованием «Город Якутск»¹ и обращение Уполномоченного по правам человека Свердловской области в Уставный Суд Свердловской области о соответствии Уставу Свердловской области пп. 1 и 2 ст. 14 Закона Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области»².

Публичное право давать рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации. Указанным правом наделен по вопросам его ведения Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации³. Вместе с тем в законах субъектов Российской Федерации следует предусмотреть право уполномоченных по правам человека обращаться к соответствующим органам субъекта Российской Федерации с предложением о направлении рекомендации о заключении международного договора Российской Федерации Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации.

III. Полномочия по правовому просвещению в области прав и свобод человека и гражданина. В качестве одной из задач практически всех уполномоченных по правам человека закреплено содействие правовому просвещению в области прав и свобод человека и гражданина, однако полномочия, направленные на реализа-

¹ Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. № 1-п по делу о проверке конституционности Постановления городского собрания депутатов г. Якутска от 25 мая 2004 г. «О резервировании земельных участков за муниципальным образованием «Город Якутск» // Якутские ведомости, 2005. 24 мая.

² Постановление Уставного Суда Свердловской области от 17 ноября 2000 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области пп. 1 и 2 ст. 14 Закона Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» // Областная газета, 2000. 21 нояб.

³ См. ст. 8 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета, 1995. 21 июля.

цию данной задачи, зафиксированы в законодательстве лишь некоторых субъектов Российской Федерации. К их числу относятся распространение информации о правах и свободах человека и гражданина (Республика Башкортостан, Пермский край, Брянская область и др.)¹; издание официального периодического издания и иных изданий о правах и свободах человека и гражданина (Брянская область, Республика Татарстан, Республика Калмыкия и др.)²; внесение предложений в компетентные органы по совершенствованию государственных образовательных стандартов и учебных программ основного общего, среднего профессионального и высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях области, а также профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, юристов, врачей, работников мест принудительного содержания военнослужащих (Республика Калмыкия, Республика Татарстан и др.); пропаганда правовых, социальных и этических правил поведения личности (Саратовская, Нижегородская области, Республика Калмыкия и др.); инициирование создания грантовых программ по правозащитной тематике, участие в их составлении и определении победителей конкурсов (Пермский край и др.).

IV. Полномочия по содействию международному сотрудничеству в области прав и свобод человека и гражданина. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на данном направлении включает в себя развитие деловых связей и обмен опытом с международными организациями и наднациональными омбудсманами и омбудсманами в зарубежных странах в следующих формах: подготовка совместных докладов и

¹ Например, Уполномоченным по правам человека в Смоленской области в 2007 г. проведен круглый стол «Проблемы правового просвещения учащейся молодежи и иных категорий населения в свете Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2005-2007 годы».

² Например, Уполномоченным по правам человека в Саратовской области в течение 2007 г. были изданы брошюры «Справочник осужденного», «Справочник призывника», памятка для школьников «Что делать, если Вас задержала милиция?»; Уполномоченный по правам человека в Архангельской области выпускает газету «Вестник Уполномоченного».

заклучений, разработка проектов международных актов, информационный обмен, заключение соглашений о сотрудничестве¹, проведение совместных проверок². В Приморском крае и Свердловской области предусмотрено право обращения уполномоченных по правам человека в международные правозащитные организации, в Нижегородской и Курской областях – сотрудничество с национальными правозащитными институтами зарубежных стран в изучении и распространении опыта их деятельности; участие в международных миссиях по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в соответствующем субъекте Российской Федерации; получение от международных организаций финансовой, технической, консультативной и гуманитарной помощи на осуществление мер и программ по защите прав и свобод человека и гражданина в области.

Анализ полномочий уполномоченных по правам человека показывает их специфичность по сравнению с полномочиями иных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации.

Во-первых, большинство полномочий уполномоченных по правам человека по своей сути близки субъективным публичным правам граждан, но не сводятся к ним. Дискуссия о категории

¹ См., например: Договор о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека (1999 г.), Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Региональным Представительством Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации (2001 г.), Меморандум о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченным по гражданским правам Республики Польша (2001 г.).

² *Лебедев А.И., Миронов О.О.* Международная деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // *Международное публичное и частное право*, 2002. № 3. С. 14-20; *Лебедев А.И.* Перспективы сотрудничества Уполномоченного по правам человека в РФ с европейскими организациями и национальными омбудсменами // *Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации*: Сб. ст. Н. Новгород: Ин-т «Открытое Общество», 2003. С. 570.

«субъективные публичные права», отражающая связь и взаимообусловленность интересов государства и личности, а также личных и общественных интересов, характерна для XIX – начала XX в. (теории субъективных публичных прав посвящены работы Еллинека, Я.М. Магазинера, В.Н. Дурденевского, Б.А. Кистяковского и др.)¹. В рамках теории публичных субъективных прав гражданин рассматривается как субъект публично-правовой деятельности. Названные права обеспечивают гражданину право на осуществление государственной власти, а также на надлежащее отношение к нему государственной власти². Как любой гражданин, уполномоченный по правам человека вправе обращаться с предложениями по совершенствованию законодательства в соответствующие государственные органы, в конституционный (уставный) суд с жалобой на нарушение конституционных прав граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Не случайно В.В. Бойцова характеризует доклады уполномоченных по правам человека как публичные жалобы³. В то же время уполномоченный по правам человека является лицом публичного права, выполняет публичные функции, что отличает его от обычного рядового гражданина. В этом смысле его полномочия отличны от субъективных публичных прав гражданина как прав свободной личности.

Во-вторых, большинство полномочий уполномоченных по правам человека сформулированы таким образом, что в них прощупается право без очевидной прямой обязанности, то есть данные полномочия по сути есть публичные права.

В-третьих, уполномоченным по правам человека предоставляется значительная свобода усмотрения при реализации своих полномочий – при проведении проверок они реализуют те полно-

¹ *Стариков Ю.Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. С. 63-70.

² *Магазинер Я.М.* Политические и лично-публичные права // URL: <http://www.pravoved.jurfak.spb.ru/old/default.asp?cnt=782> (дата обращения 26.07.2007).

³ *Бойцова В.В.* Службы защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЕК, 1996. С. 336.

мочия, которые, по их мнению, наиболее эффективны, в случае выявления нарушения прав и свобод человека самостоятельно выбирают форму реагирования. Такие полномочия принято называть «свободными» (или юридическими дозволениями императивного типа). Их характерным признаком является то, что диспозитивность в выборе варианта поведения субъекта обусловлена императивным предписанием о необходимости совершения этого выбора¹.

В-четвертых, неоднозначен вопрос о наличии у уполномоченных по правам человека государственно-властных полномочий. Широкое распространение получила точка зрения, согласно которой они властными полномочиями не наделены². Однако именно государственно-властные полномочия служат специфическим признаком государственных органов³.

Утверждение о том, что уполномоченные по правам человека не издают правовых актов необоснованно⁴. В частности, по вопросам, связанным с руководством аппаратом, они издают распоряжения⁵ и (или) приказы⁶. В ряде субъектов Российской Федерации

¹ См.: Рукавишникова И.В. «Связанные» и «свободные» полномочия властвующих субъектов финансовых отношений // Финансовое право, 2005. № 5. С. 4.

² См., например: Зубенко В.М. Уполномоченный по правам человека как институт конституционного и административного права ... С. 314; Семенова А.Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 86.

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1996. С. 137.

⁴ Зубенко В.М. Уполномоченный по правам человека как институт конституционного и административного права ... С. 314.

⁵ См., например: п. 3 ст. 39 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, п. 5 ст. 34 Закона Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» // Волна, 1997. 16 дек.; п. 3 ст. 33 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области».

⁶ См., например: приказ Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае от 28 апреля 2007 г. № 05.1/40-а «О Регламенте деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае и его аппа-

уполномоченные по правам человека утверждают положения об общественных представителях в муниципальных образованиях¹.

Уполномоченные по правам человека осуществляют функции представителя власти при проведении проверок. Реализация их требований при проведении проверок обеспечивается не только закреплением публично-правовых обязанностей подконтрольных субъектов, корреспондирующих соответствующим полномочиям уполномоченных по правам человека, но и установлением юридической ответственности данных лиц. За воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека, в том числе за неисполнение их законных требований, устанавливается административная ответственность².

Таким образом, специфика полномочий уполномоченных по правам человека заключается в отсутствии у них властных полномочий по воздействию на подконтрольных субъектов в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина, но не в отсутствии государственно-властных полномочий как таковых³.

Полемика по вопросу о наделении уполномоченных по правам человека властными полномочиями по воздействию на под-

рата» // ИПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» (документ опубликован не был).

¹ См., например: распоряжение Уполномоченного по правам человека в Республике Коми от 31 января 2006 г. № 9 «Об утверждении Положения об общественных представителях Уполномоченного по правам человека в Республике Коми в муниципальных образованиях и образца анкеты кандидата в общественные представители Уполномоченного по правам человека в Республике Коми» // ИПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» (документ опубликован не был).

² См., например: ст. 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; ст. 10-6 Закона Республики Мордовия от 10 июля 2002 г. № 25-З «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» // Известия Мордовии, 2002. 16 июля; ст. 32 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» // Областная газета, 2005. 15 июня.

³ С.Н. Матвеев указывает на «признак властных полномочий в усеченном виде» (Матвеев С.Н. Конституционно(уставно)-правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 39).

контрольные субъекты при выявлении нарушений прав и свобод человека и гражданина продолжается по сей день. Думается, что наделение уполномоченных по правам человека такими полномочиями приведет к их вторжению в компетенцию иных государственных органов, входящих в национальный механизм защиты прав человека в Российской Федерации. Задача уполномоченного по правам человека как контрольного органа в отношении конкретных случаев нарушений прав человека сводится по большому счету к их выявлению, а необходимые меры к нарушителям должны принимать уполномоченные на то органы. Поэтому следует развивать полномочия уполномоченных по правам человека по взаимодействию с этими государственными органами.

В-пятых, большинство полномочий уполномоченных по правам человека являются формами взаимодействия с иными государственными органами.

Наиболее разнообразны формы их взаимодействия с законодательными (представительными) органами: участие в заседаниях законодательного (представительного) органа, в работе постоянных комитетов и комиссий, участие в рабочих группах, создаваемых для разработки проектов законов, касающихся прав и свобод человека и гражданина; обращение в законодательный (представительный) орган соответствующего уровня с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, а также участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях; представление докладов; обращение к субъектам законодательной инициативы с предложениями об изменении или дополнении действующего законодательства или о восполнении пробелов в действующем законодательстве; внесение в законодательный (представительный) орган проектов законов в порядке законодательной инициативы.

Формы взаимодействия уполномоченных по правам человека с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, как правило, ограничиваются направлением представлений, а также предложений и рекомендаций общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, и направлени-

ем докладов. В некоторых субъектах Российской Федерации предусмотрены и другие формы взаимодействия с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации: информирование о грубых и массовых нарушениях прав и свобод человека и гражданина (Республика Мордовия и др.), о нарушениях прав и свобод человека правоохранительными органами (Республика Марий Эл, Республика Калмыкия и др.); внесение на рассмотрение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вопросов по фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина (Ненецкий автономный округ и др.); проектов правовых актов по вопросам, касающимся прав и свобод человека (Томская область и др.).

К формам взаимодействия уполномоченных по правам человека с органами судебной власти относятся обращение в суд с заявлением в защиту прав и свобод граждан; обращение в конституционный (уставный) суд в различных формах; участие в судебных заседаниях; направление докладов.

В силу специфики уполномоченных по правам человека как государственных органов совершенствование их полномочий должно идти не по пути придания им государственно-властного характера, а развития форм их взаимодействия с иными государственными органами, а также форм взаимодействия уполномоченных по правам человека и институтов гражданского общества. Не случайно Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации был наделен полномочиями по взаимодействию с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Российской Федерации в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания (ст. 36.1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ).

На основе проведенного анализа представляется возможным сформулировать следующие предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего полномочия и публичные права уполномоченных по правам человека.

Во-первых, требуется развивать их полномочия по взаимодействию с прокуратурой Российской Федерации, для чего уполномоченных по правам человека следует наделить правом обращаться в прокуратуру с ходатайством о проверке соответствия нормативных правовых актов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, законам субъектов Российской Федерации, если уполномоченные по правам человека полагают, что выявленные ими нарушения прав и свобод человека и гражданина совершаются на основании и во исполнение указанных актов; уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации – правом обращаться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

Во-вторых, наделить уполномоченных по правам человека более широкими правами по обращению в конституционные (уставные) суды в тех субъектах Российской Федерации, где они созданы. В частности, следует предоставить им право на обращение с запросом о соответствии нормативных правовых актов конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а также право на обращение с запросом о толковании конституции (устава) субъекта Российской Федерации по вопросам их ведения (например в городе Санкт-Петербурге, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре).

В-третьих, расширить формы участия уполномоченных по правам человека в правотворческом процессе посредством надления их полномочиями по участию в законотворческом процессе, в частности правом принимать участие в рабочих группах; осуществлять правовую экспертизу законопроектов, участвовать в работе постоянных комитетов и комиссий законодательного (представительного) органа с правом совещательного голоса, а также по участию в подзаконном правотворчестве и совершенствовании муниципальных правовых актов, касающихся прав и свобод граждан.

В-четвертых, наделить уполномоченных по правам человека правом обращаться с ходатайством к Президенту Российской Фе-

дерации об обращении в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с представлением о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также о приостановлении действия акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, если уполномоченные по правам человека полагают, что выявленные ими нарушения прав и свобод человека и гражданина совершаются на основании и во исполнение указанных актов.

В-пятых, наделить уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации правом обращаться к соответствующим органам субъекта Российской Федерации с предложением о направлении рекомендации о заключении международного договора Российской Федерации Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации.

§ 3. Разграничение и согласование компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Законодательное закрепление в Российской Федерации двухуровневой модели института уполномоченного по правам человека неизбежно приводит к необходимости правового регулирования разграничения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации¹. Вопрос о разграничении компе-

¹ *Хаманева Н.Ю.* Правовой институт уполномоченного по правам человека // *Гражданин и право*, 2000. № 6. С. 27; *Молькова Е.А.* Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации: сравни-

тенции между государственными органами федерации и ее субъектов – сложнейший и принципиальный вопрос для любого федеративного государства, поскольку решение государственной властью стоящих перед ней задач должно осуществляться на том уровне, который способен сделать это наиболее эффективно. Вместе с тем очевидна необходимость не только разграничения, но и согласования компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Идея о необходимости не только разграничения, но и «согласования» компетенции федерации и субъектов федерации не является новой, и возникла в период становления теории кооперативного федерализма в 30-е гг. XX в. в США¹. Федеративное государство предполагает не только разграничение компетенции и полномочий между федерацией и ее субъектами, но и кооперацию усилий в ведении общегосударственных дел. В отечественной литературе содержание понятие, обозначаемое термином «согласование», анализирует А.Н. Кокотов². Коль скоро в России существует институт предметов совместного ведения в рамках модели «кооперативного федерализма», термин согласование уместен не только применительно к отношениям «федерация – субъект федерации», но и к отношениям, субъектами которых выступают государственные органы. Согласование предполагает выделение объема совместных действий государственных органов различного уровня и введение координационных механизмов для осуществления этих действий.

тельный анализ регионального законодательства // Новые проблемы науки и практики: Сб. работ студ. и асп. Курск: Изд-во РОСИ, 2003. Вып. 3. С. 11; *Лукин В.П.* Мониторинг законодательства о правах человека как один из инструментов деятельности по их государственной защите Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации, 2006. № 4-5. С. 103.

¹ *Чертков А.Н.* Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: Юстицинформ, 2005. С. 15.

² *Кокотов Н.А.* Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права, 2002. № 8. С. 27-33.

Какими нормативными правовыми актами целесообразно регламентировать вопросы разграничения и согласования компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации?

Как следует из п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 76, п. «д» ч. 1 ст. 103 и ч. 1 ст. 108 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации регулируется федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ указывается, что в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. В связи с этим делается вывод о том, что правовое регулирование статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, в том числе их компетенции, отнесено данным федеральным конституционным законом к ведению субъектов Российской Федерации и должно осуществляться нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации)¹.

Действительно, вопрос об учреждении должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации отнесен к ведению соответствующего субъекта Российской Федерации. Сказанное, однако, не означает отнесения к ведению субъектов Российской Федерации правового регулирования компетенции учрежденных ими уполномоченных по правам человека, поскольку эта компетенция представляет собой комплексный институт права, который включает в себя нормы различных отраслей законодательства, в том числе находящихся в ведении Российской Федерации. Вместе с тем региональный законодатель должен иметь возмож-

¹ См., например: Заключение правового управления аппарата Государственной Думы от 9 ноября 2000 г. № 2.2-15/1704 на проект Федерального закона «О федеральном регулировании компетенции уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации» // ИПС «Консультант-Плюс».

ность самостоятельно определять объем компетенции уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с учетом системы государственных органов субъекта Российской Федерации, порядка их организации и деятельности. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, организационные формы и условия их деятельности (порядок деятельности) не могут быть одинаковыми¹. Большинство предлагаемых в литературе проектов федерального закона, устанавливающего основы статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации², регламентируют вопросы, по которым субъекты Российской Федерации должны осуществлять собственное правовое регулирование. Таким образом, компетенция уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в зависимости от того, затрагивает ли она предметы ведения субъекта Российской Федерации, предметы совместного ведения, предметы ведения Российской Федерации, может быть регламентирована нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.

В свою очередь, в действующем законодательстве вопросы разграничения и согласования компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации представляется наиболее оптимальным урегулировать в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, поскольку разграничение сферы компетенции указанных уполномоченных и полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по

¹ См. подробнее: Определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2002 г. по делу № 45-ГО2-1 // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

² Семенова А.Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 230-247; Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова. 1998-2003 / Сост. А.Г. Майоров. М.: Юриспруденция, 2003. С. 961-977.

взаимодействию с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, а следовательно и полномочия уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по взаимодействию с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, непосредственно влияют на объем компетенции последнего. Регламентация иных вопросов компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, как предлагалось в ряде законопроектов¹, невозможна, поскольку не относится к предмету регулирования данного нормативного правового акта, определенному в его преамбуле, – федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации (ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Каким образом следует разграничить компетенцию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации? Рассмотрим, каким образом данный вопрос решен в действующем законодательстве.

Федеральное законодательство обозначенный вопрос не регламентирует. Более того, в п. 3 ст. 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ указывается, что подача жалобы уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, что свидетельствует о пересечении их компетенции.

В региональном законодательстве используются два критерия для разграничения компетенции Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам

¹ Проект федерального конституционного закона «О внесении дополнения и изменения в статью 5 Федерального конституционного закона № 359878-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», внесенный Законодательной Думой Хабаровского края // ИПС «КонсультантПлюс»; Тимофеев В.В. Уполномоченный по правам человека и его роль в защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник юрид. ин-та. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2005. № 4(13). С. 49.

человека в субъектах Российской Федерации: место нарушения прав и свобод человека и гражданина и круг субъектов, решения или действия (бездействие) которых обжалуются. В соответствии с первым критерием уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации жалобы подаются лицами, права и свободы которых нарушены на территории соответствующего субъекта Российской Федерации¹. Вторым критерий предполагает, что уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) определенных субъектов, осуществляющих деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации², или государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации³. В некоторых субъектах Российской Федерации компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по

¹ См.: п. 1 ст. 10 Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 2 августа 1999 г. № 43-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа, 1999. № 7. Ст. 470; п. 1 ст. 13 Закона Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан, 2007. 10 июля.

² См.: п. 4 ст. 11 Закона Томской области от 9 августа 2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» // Собрание законодательства Томской области, 2005. 31 авг.; п. 2 ст. 17 Закона Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» // Нижегородские новости, 2004. 21 янв.

³ См.: п. 1 ст. 14 Закона Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» // Известия Мордовии, 2005. 27 дек.; п. 1 ст. 9 Закона Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Вестник Московской областной Думы, 2001. № 2; п. 2 ст. 12 Закона Чукотского автономного округа от 5 апреля 2005 г. № 35-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Чукотском автономном округе» // Ведомости, 2005. 8 апр.

правам человека в субъектах Российской Федерации разграничивается по обоим критериям одновременно¹.

Во многих законах субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека в сферу их компетенции включен широкий круг органов и лиц, функционирующих на федеральном, региональном и местном уровнях организации публичной власти², что, как правило, обусловлено дублированием в законодательстве субъектов Российской Федерации применительно к соответствующим уполномоченным по правам человека формулировки п. 1 ст. 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, согласно которому Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Но правомерно ли распространение сферы компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на данный круг субъектов?

В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами, в том числе федерального уровня. Однако полномочен ли субъект Российской Федерации распространить сферу компетенции соответствующего уполномоченного по правам человека на территориальные органы федеральных органов государственной вла-

¹ См.: ст. 10 Закона Смоленской области от 10 апреля 1998 г. № 7-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» // Рабочий путь, 1998. 25 апр.; ст. 12 и п. 1 ст. 13 Закона Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» // Волна, 1997. 16 дек.

² См.: ст. 14, 15 Закона Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-П-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» // Известия Калмыкии, 2000. 30 нояб.; п. 1 ст. 10 Закона Приморского края от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» // Ведомости Думы Приморского края, 1997. № 56.

сти? Очевидно, что вопрос о компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации непосредственно связан с полномочиями субъекта Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование вопросов защиты на своей территории прав и свобод человека и гражданина в целях их соблюдения государственными органами, в том числе действующими на территории субъекта Российской Федерации территориальными органами федеральных исполнительных органов государственной власти.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации являются государственными органами в системе государственных органов субъекта Российской Федерации. Система государственных органов субъекта Российской Федерации и определение сферы их компетенции должны строиться с учетом федеративного устройства Российской Федерации, основанного на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения между государственными органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации). В нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации вопросы компетенции соответствующего уполномоченного по правам человека, связанные с предметами ведения

Действительно, согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации и п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится одновременно в ведении Российской Федерации и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, тогда как непосредственное регулирование прав и свобод человека и гражданина отнесено в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации. Это предполагает, что ведению Российской Федерации принадлежит принципиальное первичное конституционно-правовое регулирование прав и свобод, установление единых федеральных стандартов, способов, средств и порядка защиты. Субъекты Российской Федерации при этом правомочны регулировать переданные им вопросы, конкретизировать условия реализации и соблюдения прав и свобод человека и гражд-

данина. Однако нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должны соответствовать установленным федеральным законодательством положениям (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Кроме того, отнесение защиты прав и свобод человека и гражданина к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не предполагает возможности распространения сферы компетенции государственных органов субъектов Российской Федерации на территориальные органы федеральных государственных органов. Региональный законодатель не вправе наделять государственные органы субъекта Российской Федерации правом контролировать федеральные государственные органы независимо от их расположения.

Единообразие по вопросу о соответствии положений законов субъектов Российской Федерации, закрепляющих право соответствующих уполномоченных по правам человека рассматривать жалобы на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных исполнительных органов государственной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, федеральному законодательству в практике верховных судов субъектов Российской Федерации отсутствует. Так, Верховный суд Республики Татарстан признал подобные положения соответствующими федеральному законодательству¹, Волгоградский областной суд – не соответствующими². Согласно правовой позиции Верховного суда Российской Федерации юрисдикция уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации распространяется на всю территорию субъекта Российской Федерации, однако он не полномочен рассматривать жалобы на решения или

¹ Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: перспективы развития: Третий круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2001. С. 128.

² Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. С. 192.

действия (бездействие) федеральных органов государственной власти, где бы они не располагались¹.

Распространение сферы компетенции уполномоченных по правам человека в ряде субъектов Российской Федерации на всех государственных служащих необоснованно. В силу п. 3 ст. 2 Федерального закона от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² военная и правоохранительная служба являются видами федеральной службы. В свою очередь, государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. В связи с этим в сферу компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации должны быть включены только государственные гражданские служащие соответствующего субъекта Российской Федерации.

С учетом действующего законодательства нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации сфера компетенции уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации может быть распространена на государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенные на территории субъекта Российской Федерации, их должностных лиц, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, муниципальных служащих на должностях муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Подобный российскому вариант сосуществования национального и региональных омбудсманов имеется в Испании, где помимо Парламентского омбудсмана Испании функционируют 8 региональных омбудсманов на уровне автономных образований. Народный Защитник Испании обладает «универсальными» полномочиями – осуществляет надзор за всеми органами управления. Следствием этих универсальных полномочий является совмещение

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 9 февраля 2005 г. № 46-ГО4-26 // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005. № 10. С. 4.

² Российская газета, 2003. 31 мая.

полномочий «национального» и «автономных» омбудсманов. Для решения проблемы совпадения компетенций был избран механизм, основанный на принципах координации и сотрудничества¹. «Координация» в рамках деятельности испанских омбудсманов исключает «зависимость» и «иерархию» – Народный Защитник не может затребовать для рассмотрения жалобы, поданные гражданами омбудсманам автономий, не может направлять им обязательные для исполнения инструкции. Национальный и автономные омбудсмены Испании заключают договоры о сотрудничестве, содержание которых сводится к следующему: жалобы, касающиеся центральных органов государственного управления, рассматривает национальный омбудсман, поэтому автономные омбудсмены пересылают ему подобные жалобы; жалобу относительно органов управления автономного образования рассматривает тот омбудсман, который ее первым получил, при этом допустимо сотрудничество национального и автономных омбудсманов².

Думается, что наиболее оптимальным вариантом разграничения компетенций Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, когда предусмотрено обязательное создание лишь уполномоченного по правам человека федерального уровня, является наделение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «универсальными» полномочиями, распространяющимися на государственные органы Российской Федерации, государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, за исключением тех субъектов Российской Федерации, где созданы свои институты уполномоченного по правам человека. В отношении данных субъектов Российской Федерации сфера компетенции Уполномоченного по правам

¹ *Альварес Г.М.* Эффективные способы сотрудничества между региональным и национальным институтом омбудсмана / Региональный уполномоченный по правам человека: опыт, проблемы, перспективы: Сб. материалов междунар. конф. Екатеринбург, 1998. С. 35.

² *Альварес Г.М., Бутусова Н.В.* К развитию института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: применим ли опыт Испании на российской почве? // Конституционное и муниципальное право, 2003. № 3. С. 10-11.

человека в Российской Федерации охватывала бы федеральные органы государственной власти, в том числе территориальные органы федеральных органов государственной власти, а в сферу компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации вошли бы государственные органы соответствующего субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на их территориях. В случае подачи уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации жалобы, отнесенной к компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации или уполномоченного по правам человека в другом субъекте Российской Федерации, он должен направить жалобу соответствующему уполномоченному по правам человека. В свою очередь, в случае подачи Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации жалобы, отнесенной к компетенции уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, он направлял бы ее уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Указанная схема поможет исключить проведение параллельного рассмотрения одной и той же жалобы уполномоченными по правам человека на федеральном и региональном уровнях и в то же время не помешает координации деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

С учетом изложенного представляется необходимым внести изменения в ст. 5 и 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Ст. 5 дополнить п. 1.1 следующего содержания: «1.1. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, должностных лиц, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, приня-

тыми по его жалобе». Это не будет препятствовать субъектам Российской Федерации устанавливать дополнительные полномочия уполномоченных по правам человека, если эти полномочия соответствуют юридической природе данных государственных органов и не противоречат закреплённому федеральным законодательством разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации¹. Пункт 3 статьи 16 целесообразно изложить в следующей редакции: «3. В случае получения указанных в пункте 1.1 статьи 5 настоящего закона жалоб Уполномоченный² передает их Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Каким образом осуществляется взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации согласно действующему законодательству?

В законах ряда субъектов Российской Федерации не предусмотрены какие-либо формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (Калужская, Саратовская области и др.). В законах некоторых субъектов Российской Федерации лишь указывается, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации взаимодействует с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, но конкретные формы взаимодействия не называются (Смоленская область и др.).

¹ По вопросу о возможности предоставления полномочий конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации вне пределов, указанных в части 2 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» см.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О по запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (Вестник Конституционного Суда РФ, 2003. № 4.).

² В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» для обозначения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации используется сокращение «Уполномоченный».

Среди форм взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в сфере рассмотрения дел о нарушениях прав человека необходимо отметить следующие:

– право¹ или обязанность² уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в случае нарушения прав федеральными органами, представительствами иностранных государств на территории субъекта Российской Федерации, государственными органами других субъектов Российской Федерации обратиться к федеральному уполномоченному по правам человека;

– право уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации обратиться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с ходатайством о применении мер в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ³;

– право уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации ходатайствовать перед федеральным уполномоченным по правам человека о проведении проверки по фактам нарушений прав и свобод человека и гражданина⁴;

– право уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации по результатам рассмотрения жалобы обращаться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и сво-

¹ См.: п. 2 ст. 13 Закона Республики Марий Эл от 21 сентября 2000 г. № 44-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл» // Марийская правда, 2000. 26 сент., п. 6 ст. 11 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.

² См.: ст. 14 Закона Томской области от 9 августа 2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области».

³ См.: подп. 5 п. 2 ст. 7 Закона Ростовской области от 15 марта 2007 г. № 643-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области» // Наше время, 2001. 20 марта.

⁴ См.: ст. 17 Закона Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики, 2004. 1 июня.

*Глава 2. Правовое регулирование компетенции
уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*

бод законом, примененном или подлежащим применению в конкретном деле¹;

– право уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб обращаться к федеральному уполномоченному по правам человека с предложениями об изменении, дополнении федерального законодательства или о восполнении пробелов в федеральном законодательстве в области защиты прав и свобод человека и гражданина²;

– информирование Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о нарушениях прав и свобод федеральными исполнительными органами государственной власти либо их территориальными органами, расположенными на территории субъекта Российской Федерации³;

– направление уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации ежегодных докладов о своей деятельности⁴ и специальных докладов⁵ уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;

– сотрудничество уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в обмене информацией и опытом своей деятельности, проведении совместных мероприя-

¹ См., например, подп. 5 п. 1 ст. 25 Закона Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области».

² См., например: ст. 27 Закона Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области».

³ См., например: п. 5 ч. 1 ст. 23 Закона Курской области от 9 марта 2005 г. № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» // Курская правда, 2005. 26 марта.

⁴ См., например: ст. 16 Закона Ставропольского края от 8 мая 2002 г. № 15-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» // Ставропольская правда, 2002. 14 мая.

⁵ См., например: ст. 29 Закона Астраханской области от 22 января 1999 г. № 1/99-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» // Астраханские известия, 1999. № 7.

тий, и аналитических исследований, повышении квалификации кадров¹.

Вместе с тем большинство предусмотренных в законах субъектов Российской Федерации форм взаимодействия носят односторонний характер, поскольку не обеспечены обязанностью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации предпринимать какие-либо действия. В связи с этим необходимо закрепить обязанность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации извещать уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации о результатах рассмотрения их обращений не позднее тридцати дней со дня поступления.

Нужно законодательно зафиксировать основные формы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, к числу которых относятся следующие.

Во-первых, проведение совместных проверок имеющихся сведений о нарушениях прав и свобод граждан. В связи с этим в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ требуется закрепить полномочие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по проведению совместных проверок, дополнив статью 22 пунктом 3 следующего содержания: «3. Уполномоченный проводит проверку совместно с Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации: 1) при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина или случаях, имеющих особое общественное значение, на территории субъекта Российской Федерации, в котором учреждена должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; 2) по инициативе Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в пределах компетенции, указанной в пункте 1.1 статьи 5 настоящего закона».

Во-вторых, обращение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации к Уполномоченному по правам

¹ См., например: п. 10 ч. 2 ст. 17 Закона Курской области от 9 марта 2005 г. № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области».

человека в Российской Федерации с ходатайством об обращении к субъектам права законодательной инициативы с предложениями о внесении изменений в федеральные законы. На практике уполномоченные по правам человека направляют подобные ходатайства Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, однако указанное право не закреплено законодательно. Так, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае обращался к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с предложениями о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации¹, Уполномоченный по правам человека Свердловской области – о внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих»².

В-третьих, обращение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с ходатайством об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В-четвертых, информирование уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо случаях, имеющих особое общественное значение, либо нарушениях прав граждан федеральными органами, расположенными на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В-пятых, организация совместного обучения сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека в целях повышения их квалификации и обмена опытом, совместное проведение конференций, круглых столов, семинаров для выработки предложений по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина и общих замечаний и предложений государственным органам Российской Федерации и субъектов Российской Федера-

¹ *Марголина Т.И.* Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2007. Пермь, 2008. С. 7.

² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2007 г. // Областная газета, 2008. 2 апр.

ции, органам местного самоуправления; совместные мероприятия по правовому просвещению населения, правовая экспертиза нормативных правовых актов на предмет соблюдения прав и свобод человека и гражданина и др. В целях развития подобных форм взаимодействия созданы Координационный совет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации¹ и координационные советы уполномоченных по правам человека в субъектах, входящих в отдельные федеральные округа², в качестве совещательных органов, решения которых имеют рекомендательный характер. Ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ представляется необходимым дополнить подп. 3 следующего содержания: «3. Для координации деятельности Уполномоченного и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации создается Совет уполномоченных по правам человека в Российской Федерации».

В ряде законопроектов в качестве способа решения вопроса о взаимодействии уполномоченных федерального и регионального уровней предусмотрено создание системы государственной внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляемой ими совместно³. Однако уполномоченные по правам человека

¹ Положение о Координационном совете Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, утвержденное на заседании Координационного совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации 28 марта 2003 г. // http://uppc.perm.ru/_res/main_docs/398.doc

² См., например: Положение о Координационном совете уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, утвержденное на заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, 19 октября 2005 г. // <http://www.ombudsmanmo.ru/activity/public/vist23.shtml#>

³ Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», разработанный аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // URL: <http://www.ombu.ru/topic.php?doc=2637> (дата обращения: 20.02.2008); проект федерального конституционного закона «О внесении

являются органами, дополняющими российский механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, причем к числу органов, осуществляющих государственную внесудебную защиту, относятся прежде всего Президент Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти и прокуратура Российской Федерации. Поэтому не ясно, почему именно на базе уполномоченных по правам человека должна быть организована система государственной внесудебной защиты прав и свобод граждан.

В законопроекте, разработанном аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, по сути закрепляется принцип иерархии при построении двухуровневой модели института уполномоченного по правам человека. Об этом свидетельствует то, что согласно указанному законопроекту Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации возглавляет систему государственной внесудебной защиты и имеет право издавать инструкции. По мнению ряда авторов, «закрепление вертикальной системы под руководством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» могло бы способствовать устранению влияния на уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации «местных властных элит»¹. Однако субординационные отношения между Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации неприемлемы, так как они противоречат «рекомендательно-диспозитивному»² характеру Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также принципу независимости уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Кроме того,

изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», разработанный аппаратом Уполномоченного по правам человека в Архангельской области. URL: <http://www.strategy-spb.ru/portal/forum/viewtopic.php?t=275> (дата обращения 23.04.2008).

¹ Ковыркин Ю. Об эффективности работы уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Вестник Моск. шк. полит. исслед. М., 2006. С. 77.

² Бойцова В.В. Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? // Государство и право, 1993. № 10. С. 117.

единство системы уполномоченных по правам человека основано прежде всего на их функциональных связях: они имеют общие цели, задачи и функции. Построение системы уполномоченных по правам человека на основе «соподчиненности» и «инстанционности» вряд ли необходимо также ввиду их дополнительного характера как в системе государственных органов Российской Федерации и системе государственных органов субъектов Российской Федерации, так и в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, с учетом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации регулирование вопросов разграничения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, как представляется, должно осуществляться Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ.

Оптимальным вариантом разграничения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации представляется распространение сферы компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на государственные органы Российской Федерации, государственные органы субъектов Российской Федерации, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органы местного самоуправления, за исключением субъектов, подконтрольных уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, к числу которых могли бы быть отнесены государственные органы субъекта Российской Федерации, государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, соответствующие муниципальные служащие и должностные лица.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации должно строиться по принципу координации, а не субординации. Отдельные формы их взаимодействия следует закрепить в Федеральном конституционном законе

*Глава 2. Правовое регулирование компетенции
уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*

от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ практики реализации компетенции уполномоченными по правам человека свидетельствует о востребованности в России данного института и эффективности деятельности уполномоченных по правам человека по содействию защите прав и свобод граждан. В настоящем исследовании была предпринята попытка объективно оценить компетенцию уполномоченных по правам человека не столько с точки зрения эффективности ее реализации, сколько с позиций рациональности распределения полномочий по осуществлению функций государства между государственными органами.

По мере развития института уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в зарубежных государствах были выработаны три основные модели компетенции указанного органа: историческая, или контрольно-императивная (омбудсмены Ригсдага в Швеции, Парламентский омбудсман в Финляндии и др.); классическая, или контрольно-рекомендательная (Парламентский уполномоченный по расследованиям в Новой Зеландии, Парламентский уполномоченный по делам администрации в Великобритании, федеральные посредники в Бельгии и др.); правозащитная (Уполномоченный по гражданским правам в Республике Польша, Народный защитник в Испании, Омбудсман (акыйкатчы) Кыргызской Республики и др.).

В Российской Федерации выбрана правозащитная модель компетенции уполномоченных по правам человека (омбудсманов). В сферу компетенции уполномоченных по правам человека входят вопросы обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими и организациями. Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации не наделены государственно-властными полномочиями по воздействию на указанные субъекты в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина. Существенным преимуществом наделяния омбудсма-

нов компетенцией правозащитной модели является возможность концентрации на рассмотрении отдельных жалоб граждан и устранении выявленных нарушений. В то же время омбудсмены, наделенные компетенцией правозащитной модели, как правило, уделяют незначительное внимание вопросам совершенствования административных процедур и законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина, при этом появляется опасность превращения омбудсманов в «бюро жалоб».

В работе сделан вывод о том, что уполномоченные по правам человека в Российской Федерации заняли свое место в системе государственных органов, Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации возможно одновременно рассматривать в качестве должностных лиц и единоличных государственных органов, не обладающих статусом органов государственной власти. Как государственным органам, обеспечивающим защиту и соблюдение прав и свобод граждан, уполномоченным по правам человека присущи следующие отличительные черты. Они, во-первых, специализируются на решении вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; во-вторых, дополняют существующие правовые средства защиты прав и свобод человека и гражданина; в-третьих, по основному содержанию своей деятельности являются независимыми специализированными контрольными органами, осуществляющими контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; в-четвертых, не могут быть отнесены к органам какой-либо ветви власти в рамках классической триады властей, и их следует рассматривать как вспомогательные органы в механизме разделения властей. Данные государственные органы дополняют существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина и обеспечивают нормальное функционирование других государственных органов с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Именно в возможности самоограничения государственной власти заключается их важнейший потенциал. В связи с этим доказывается, что сфера компетенции уполномоченных по правам человека должна охватывать в первую очередь исполнительные органы государственной власти. Распространение сферы их компетенции на организации возможно

только в случаях массовых или грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина либо в случаях, имеющих особое общественное значение

На основе анализа научных представлений о понятии «компетенция государственного органа» в исследовании сформулировано понятие компетенции уполномоченных по правам человека как нормативно закрепленной системы полномочий и публичных прав уполномоченных по правам человека, которыми они наделяются для решения вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Показано, что компетенция как структурно сложное явление состоит из сферы компетенции и полномочий (публичных прав).

Вместе с тем анализ законодательства об уполномоченных по правам человека свидетельствует о чрезмерном расширении сферы их компетенции – институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации становится по сути «универсальным средством правовой защиты», что во многом обусловлено несовершенством российского механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим и возникает вопрос о необходимости наделения уполномоченных по правам человека полномочиями по принятию обязательных для исполнения решений. Однако в силу специфики роли уполномоченных по правам человека в системе государственных органов и механизме защиты прав и свобод человека и гражданина совершенствование их полномочий должно идти не по пути придания им государственно-властного характера, а по пути развития форм их взаимодействия с иными государственными органами. Поэтому в работе предлагается закрепить за уполномоченными по правам человека ряд дополнительных полномочий. Кроме того, в целях обеспечения компетенции уполномоченных по правам человека требуются регламентация их процессуальной правосубъектности, расширение форм их участия в правотворческом процессе и форм обращения в конституционные (уставные) суды. Должен быть решен и вопрос о публикации актов уполномоченных по правам человека в средствах массовой информации.

В работе предложен вариант разграничения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и

уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и проанализированы формы их взаимодействия. Оптимальным вариантом разграничения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации представляется распространение сферы компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на государственные органы Российской Федерации, государственные органы субъектов Российской Федерации, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органы местного самоуправления, за исключением субъектов, подконтрольных уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, к числу которых могли бы быть отнесены государственные органы субъекта Российской Федерации, государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, соответствующие муниципальные служащие и должностные лица.

Необходимо отметить, что ряд вопросов компетенции уполномоченных по правам человека должен стать предметом дальнейших исследований. Во-первых, нужно более детально исследовать практику реализации уполномоченными по правам человека их компетенции. Во-вторых, необходимо уделить внимание изучению их полномочий по следующим направлениям: обеспечение координации деятельности государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан; содействие правовому просвещению населения; развитие международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина; взаимодействие с институтами гражданского общества. Потребуется значительные усилия для исследования института уполномоченного по правам человека и совершенствования соответствующего законодательства, прежде чем будет выработана такая модель компетенции уполномоченных по правам человека, которая позволит им оказывать реальное воздействие на государственные органы и государственных служащих в случае нарушения ими прав и свобод человека и гражданина. Эффективность реали-

Заключение

зации компетенции уполномоченных по правам человека зависит не только от авторитета лица, занимающего должность уполномоченного по правам человека, и его усилий в правозащитной практике, но и от регламентации компетенции и механизма ее реализации в законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

I. Законодательство Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета, 1993. 25 дек.
2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета, 1994. 23 июля.
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета, 1997. 6 янв.
4. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1997. № 9. Ст. 1011.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1994. № 32. Ст. 3301.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1997. № 2. Ст. 198.
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1998. № 31. Ст. 3823.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. № 1. Ст. 1.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2001. № 52. Ст. 4921.
11. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. № 30. Ст. 3012.

12. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. № 46. Ст. 4532.

13. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992. № 7. Ст. 300.

14. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета, 1992. 18 февр.

15. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, 1994. 12 мая.

16. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Собрание законодательства РФ, 1995. № 3. Ст. 170.

17. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета, 1995. 21 июля.

18. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Российская газета, 1995. 29 дек.

19. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Российская газета, 1996. 24 янв.

20. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 199-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1999. № 26. Ст. 3176 (утратил силу).

21. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» // Российская газета, 1999. 19 окт.

22. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, 2002. 15 июня.

23. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2002. № 30. Ст. 3032.
24. Федеральный закон от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета, 2003. 31 мая.
25. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
26. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, 2003. 8 окт.
27. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, 2006. 5 мая.
28. Федеральный закон от 27 декабря 2007 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2006. № 1. Ст. 7.
29. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // Российская газета, 2006. 8 нояб.
30. Указ Президента РФ от 1 ноября 1993 г. № 1798 «Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ, 1993. № 45. Ст. 4325 (утратил силу).
31. Указ Президента РФ от 4 августа 1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» // Собрание законодательства РФ, 1994. № 15. Ст. 1713 (утратил силу).
32. Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» // Российская газета, 1996. 19 июня.
33. Указ Президента РФ от 24 августа 2004 г. № 1102 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации» // Российская газета, 2004. 24 авг.

Федерации по работе с обращениями граждан» // Собрание законодательства РФ, 2004. № 35. Ст. 3609.

34. Указа Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Российская газета, 2010. 4 сент.

II. Правовые акты субъектов Российской Федерации

35. Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ // Ведомости Думы Приморского края, 1996. № 29.

36. Устав Смоленской области от 15 мая 2001 г. № 37-з // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области, 2001. № 4.

37. Устав (Основной Закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. № 46-ЗСО // Неделя области. Спецвыпуск, 2005. 4 июня.

38. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края, 2007. № 5 (ч. I).

39. Закон Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» // Волна, 1997. 16 дек.

40. Закон Приморского края от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» // Ведомости Думы Приморского края, 1997. № 56.

41. Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 1998. № 4.

42. Закон Тюменской области от 11 ноября 1998 года № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» // Тюменские известия, 1998. 19 нояб.

43. Закон Смоленской области от 10 апреля 1998 г. № 7-з «Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области» // Рабочий путь, 1998. 25 апр.

44. Закон Саратовской области от 12 октября 1998 г. № 50-ЗСО «Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области» // Саратовские вести, 1998. 12 нояб.

45. Закон Астраханской области от 22 января 1999 г. № 1/99-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Астраханской области» // Астраханские известия, 1999. № 7.
46. Закон Республики Тыва от 30 июня 1999 г. № 250 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва» // Собрание законодательства Республики Тыва, 2001. № 1. Ст. 55.
47. Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 2 августа 1999 г. № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа., 1999. № 7. Ст. 470.
48. Закон Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95-РТ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» // Республика Татарстан, 2000. 8 апр.
49. Закон Волгоградской области от 31 марта 2000 г. № 388-ОД «Об Уполномоченном по правам человека в Волгоградской области» // Волгоградская правда, 2000. 4 апр.
50. Закон Краснодарского края от 4 июля 2000 г. № 287-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае» // Кубанские новости, 2000. 1 авг.
51. Закон Республики Марий Эл от 21 сентября 2000 г. № 44-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Марий Эл» // Марийская правда, 2000. 26 сент.
52. Закон Республики Калмыкия от 13 ноября 2000 г. № 85-П-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия» // Известия Калмыкии, 2000. 30 нояб.
53. Закон Республики Ингушетия от 24 марта 2000 г. № 14-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия» // Ингушетия, 2003. 27 марта.
54. Закон Самарской области от 24 ноября 2004 г. № 45-ГД «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» // Самарские известия, 2000. 25 нояб.
55. Закон Кемеровской области от 28 декабря 2000 г. № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кемеровской области» // Кузбасс, 2001. 24 янв.
56. Закон Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Вестник Московской областной Думы, 2001. № 2.

57. Закон Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области» // Липецкая газета, 2001. 6 сент.

58. Закон Республики Коми от 8 февраля 2002 г. № 24-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Коми» // Республика, 2002. 19 февр.

59. Закон Ставропольского края от 8 мая 2002 г. № 15-кз «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» // Ставропольская правда, 2002. 14 мая.

60. Закон Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области» // Весть, 2002. 19 июня.

61. Закон Республики Мордовия от 10 июля 2002 г. № 25-З «Об административной ответственности на территории Республики Мордовия» // Известия Мордовии, 2002. 16 июля.

62. Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2002 г. 56-З № 449-П «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)» // Якутия, 2002. 13 нояб.

63. Закон Алтайского края от 11 ноября 2002 г. № 70-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае» // Алтайская правда, 2002. 15 нояб.

64. Закон Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2004. 21 янв.

65. Закон Удмуртской Республики от 12 марта 2004 г. № 11-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики, 2004. 1 июня.

66. Закон Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области» // Брянская неделя, 2004. 16 дек.

67. Закон Чукотского автономного округа от 5 апреля 2005 г. № 35-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Чукотском автономном округе» // Ведомости, 2005. 8 апр.

68. Закон Курской области от 9 марта 2005 г. № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» // Курская правда, 2005. 26 марта.

69. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» // Областная газета, 2005. 15 июня.
70. Закон Томской области от 9 августа 2005 г. № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области» // Собрание законодательства Томской области, 2005. 31 авг.
71. Закон Новгородской области от 3 ноября 2005 г. № 552-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Новгородской области» // Новгородские ведомости, 2005. 9 нояб.
72. Закон Республики Мордовия от 23 декабря 2005 г. № 96-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия» // Известия Мордовии. 2005. 27 дек.
73. Закон Республики Дагестан от 17 марта 2006 г. № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» // Дагестанская правда, 2006. 18 марта.
74. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 ноября 2006 г. № 82-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда, 2006. 14 нояб.
75. Закон Республики Алтай от 24 ноября 2006 г. № 94-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай» // Звезда Алтая, 2006. 8 дек.
76. Закон Хабаровского края от 31 июля 2006 г. № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» // Приамурские ведомости, 2006. 1 авг.
77. Закон Тверской области от 12 марта 2007 г. № 17-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области» // Тверские ведомости, 2007. № 13.
78. Закон Ростовской области от 15 марта 2007 г. № 643-ЗС «Об Уполномоченном по правам человека в Ростовской области» // Наше время, 2007. 20 марта.
79. Закон Республики Башкортостан от 3 июля 2007 г. № 450-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан, 2007. 10 июля.
80. Закон Амурской области от 28 апреля 2008 г. № 27-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области» // Амурская правда, 2008. 28 апр.

81. Уставный закон Калининградской области от 2 июля 2010 г. № 408 «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» // Калининградская правда, 2010. 8 июля.

82. Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Областная газета, 2010. 20 окт.

III. Акты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и акты уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

83. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2003 г. // <http://ombudsman.gov.ru/docum/year-03.htm>.

84. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2003 г. Отд. изд. Екатеринбург, 2004. 150 с.

85. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае «О соблюдении прав граждан на территории края и деятельности Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае в 2006 году» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края, 2007. 5 марта.

86. Доклад Уполномоченного по правам человека в Московской области от 20 февраля 2007 г. «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2006 году» // Ежедневные Новости. Подмосковье, 2007. 17, 21, 23, 24, 27 марта.

87. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области в 2006 г. // Нижегородские новости, 2007. 30 мая.

88. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2006 г. // URL: http://ombudsman.midural.ru/biblioteka/ezhegodnye_doklady_upolnomochennogo/ (дата обращения: 06.10.2010).

89. Доклад Уполномоченного по правам человека в Удмуртской Республике о своей деятельности в 2006 г. // Удмуртская правда, 2007. 15 мая.

90. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г. // Российская газета, 2008. 14 марта.

91. Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае за 2007 г. // Марголина Т.И. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2007. Пермь, 2008. 64 с.

92. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Смоленской области за 2007 г. // URL: <http://admin.smolensk.ru/~upolchel/arhiv/2007.doc> (дата обращения: 09.07.2008).

93. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области за 2007 г. // URL: http://ombudsmankuzbass.ru/attaches/41/08_doklad_07.doc (дата обращения: 14.03.2008).

94. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2007 г. // URL: http://www.upchmosobl.ru/deyatelnost_upalnomochenogo/dokladi/index1.php (дата обращения: 06.10.2010).

95. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области в 2007 г. // URL: http://www.government.nnov.ru/_data/objects/29946/doc_rtf.doc. (дата обращения: 06.10.2010).

96. Доклад Уполномоченного по правам человека в Саратовской области «Проблемы соблюдения прав и свобод граждан на территории Саратовской области в 2007 году» // URL: http://www.saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman/an_reports/detail.php?ID=25109 (дата обращения: 07.10.2010).

97. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Татарстан в 2007 г. // URL: <http://www.tatombudsman.ru/docs/o336/> (дата обращения: 17.04.2008).

98. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека Свердловской области в 2007 г. // Областная газета, 2008. 2 апр.

99. Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Амурской области от 10 апреля 2006 г. № 01-01-05 «Об утверждении

нии Положения о представителях Уполномоченного» // ИПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» (документ опубликован не был).

100. Приказ Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае от 28 апреля 2007 г. № 05.1/40-а «О Регламенте деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае и его аппарата» // ИПС «Консультант-Плюс: Сводное региональное законодательство» (документ опубликован не был).

101. Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Республике Коми от 31 января 2006 г. № 9 «Об утверждении Положения об общественных представителях Уполномоченного по правам человека в Республике Коми в муниципальных образованиях и образца анкеты кандидата в общественные представители Уполномоченного по правам человека в Республике Коми» // ИПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» (документ опубликован не был).

IV. Правовые акты органов местного самоуправления

102. Временное положение об Уполномоченном по защите прав детей, проживающих на территории г. Екатеринбурга, утвержденное решением Екатеринбургской городской думы от 10 февраля 1998 г. № 34/3 // Вестник Екатеринбургской городской Думы, 1999. 10 марта (утратило силу).

103. Положение об Уполномоченном по правам ребенка в городе Ижевске, утвержденное постановлением администрации города Ижевска от 13 марта 2007 г. № 121 // ИПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» (документ опубликован не был).

V. Законодательные акты СССР и РСФСР

104. 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.

105. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июля 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1964. № 24. Ст. 407 (утратил силу).

106. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960. № 40. Ст. 592 (утратил силу).

VI. Судебная практика

107. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ, 1996. № 5.

108. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1998 г. № 20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан // Вестник Конституционного Суда РФ, 1998. № 5.

109. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия // Вестник Конституционного Суда РФ, 2000. № 6.

110. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края // Вестник Конституционного Суда РФ, 2002. № 5.

111. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. № 5-П по делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан // Вестник Конституционного Суда РФ, 2005. № 4.

112. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ, 2006. № 1.

113. Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

114. Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. №55-О о прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, 1997. № 5.

115. Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О по запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, 2003. № 4.

116. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2004 г. № 437-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хорошенко А.А. на нарушение его конституционных прав положением пункта 3 статьи 20 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

117. Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 474-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области М.А. Таранцова и гражданки Чувилевой Т.А. на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 части первой статьи 61 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

118. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 444-О по жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Астаховой И.А. положением подпункта 1 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ, 2007. № 3.

119. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2000. № 4.

120. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2000. № 4.

121. Определение Верховного Суда РФ от 4 февраля 2002 г. по делу № 45-ГО2-1 // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

122. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 9 февраля 2005 г. № 46-ГО4-26 // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005. № 10.

123. Определение Верховного Суда РФ от 15 июня 2005 г. № 74-ГО5-4 // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

124. Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2006 г. № 58-ГО6-46 // ИПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

125. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 17 ноября 2000 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области пунктов 1 и 2 статьи 14 Закона Свердловской области «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области // Областная газета, 2000. 21 нояб.

126. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. № 1-п по делу о проверке конституционности Постановления городского собрания депутатов города Якутска от 25 мая 2004 г. «О резервировании земельных участков за муниципальным образованием «Город Якутск» // Якутские ведомости, 2005. 24 мая.

VII. Международные правовые акты и правовые акты иностранных государств

127. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета, 1995. 5 апр.

128. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Принята правительствами-членами Совета Европы 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ, 1998. № 20. Ст. 2143.

129. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. // URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/intosaikni/dockni/399/> (дата обращения: 07.10.2010).

130. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР, 1976. № 17. Ст. 291.

131. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). Утв. резолюцией Комиссии ООН по правам человека 1992/54 и поддержаны резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. // URL:

www.un.org/russian/document/convents/paris.htm (дата обращения: 10.08.2010).

132. Решение Европейского парламента от 9 марта 1994 г. о правах и общих условиях, регулирующих осуществление обязанностей омбудмана // URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/prav_chel/ombudsman.htm (дата обращения: 07.10.2010).

133. Конституция Швеции от 27 февраля 1974 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 3. С. 598–702.

134. Конституция Испании от 27 декабря 1978 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 2. С. 50–94.

135. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 2. С. 686–732.

136. Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 3. С. 371–400.

137. Органический закон № 3 от 6 апреля 1981 г. «О Народном защитнике Испании» // Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Ad Marginem, 1997. С. 306–321.

138. Закон Республики Польша от 15 июля 1987 г. «Об Уполномоченном по гражданским правам» // URL: <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1372&s=3> (дата обращения: 07.10.2008).

139. Закон Аргентинской Республики № 24.284 «О Защитнике Народа» (Boletín Oficial del 06.12.1993; 12.10.1994) // Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы / Пер. с исп., ред.-сост. Н.М. Миронов. М.: Ленанд, 2007. С. 69–76.

140. Закон Королевства Бельгия от 22 марта 1995 г., учреждающий должность федеральных посредников // Уполномоченные по правам человека (омбудсманы) стран Европы и СНГ: Сб. нормативных правовых актов. М.: Юриспруденция, 2003. С. 57–64.

141. Закон Чешской Республики от 8 декабря 1999 г. «О государственном правозащитнике» // Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: Сб. нормативных правовых актов. М.: Юриспруденция, 2003. С. 161–169.

142. Закон Словацкой Республики от 4 декабря 2001 г. «О государственном правозащитнике» // Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: Сб. нормативных правовых актов. М.: Юриспруденция, 2003. С. 143–157.

143. Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2002 г. № 136 «Об Омбудсмане (акыйкатчы) Кыргызской Республики» // Уполномоченные по правам человека (омбудсмены) стран Европы и СНГ: Сб. нормативных правовых актов. М.: Юриспруденция, 2003. С. 99–116.

144. Organic Act concerning the People's Defender, adopted on 6 April 1981. // URL: http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5049&lang=en&t_style=tex&l_style=default (дата обращения: 02.09.2010).

145. The Act (1986:765) with the Instructions for the Parliamentary ombudsman, adopted on 13 November 1986 (Sweden) // URL: http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575 (дата обращения: 07.10.2010).

146. Committee of Ministers Recommendation № R (985) 13 to Member States on the Institution of the Ombudsman, adopted on 23 September 1985 // URL: <https://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=697821&Lang=en> (дата обращения: 04.01.2008).

147. Parliamentary Ombudsman Act (197/2002) (Finland) // URL: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/lawlinks/act-ombudsman.htx> (дата обращения: 07.10.2010).

148. Parliamentary Commissioner Act 1967. Систем. требования: Adobe Reader // URL: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1967/pdf/ukpga_19670013_en.pdf (дата обращения: 07.10.2010).

VIII. Проекты правовых актов

149. Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Разработан аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // URL: <http://www.ombu.ru/topic.php?doc=2637> (дата обращения: 20.02.2008).

150. Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Разработан аппаратом Уполномоченного по правам человека в Архангельской области // URL: <http://www.strategy-spb.ru/portal/forum/viewtopic.php?t=275> (дата обращения: 23.04.2008).

151. Проект федерального конституционного закона № 195802-3 «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Внесен депутатом Государственной Думы О.Н. Смолиным // ИПС «КонсультантПлюс».

152. Проект федерального конституционного закона № 359878-3 «О внесении дополнения и изменения в статью 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Внесен Законодательной Думой Хабаровского края // ИПС «КонсультантПлюс».

153. Проект федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» // Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Мирнова. 1998–2003 / Сост. А.Г. Майоров. М.: Юриспруденция, 2003. С. 961–977.

**VIII. Научная, учебная и справочная литература,
диссертации и авторефераты диссертаций**

154. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. М.: Юрист, 2005. Т. 1. 719 с.

155. *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание – парламент России. М.: Российский Юридический Издательский Дом, 1999. 432 с.

156. *Авдеев Д.А.* Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. 239 с.

157. *Автономов А.С.* Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. 88 с.

158. *Автономов А.С.* Правовая онтология политики (к построению системы понятий). М.: Инфограф, 1999. 383 с.

159. *Автономов А.С.* Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве // Советское государство и право, 1988. № 3. С. 116–122.

160. *Адушкин Ю.С., Манохин В.М.* Российское административное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. 496 с.

161. *Алексеев С.С.* Общая теория социалистического права (курс лекций): Учеб. пособие. Вып. I: Введение. Сущность социалистического права. Свердловск, 1963. 266 с.

162. *Алексеев С.С.* Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 1995. 320 с.

163. *Алексеев А.М.* Проблемы развития и становления института уполномоченного по правам человека в регионах России // Конституция РФ, конституционная реформа и реформа отраслевого законодательства: Материалы Межрегион. науч.-практ. конф., посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации (г. Брянск, 8-9 октября 2003 г.). Брянск: Изд-во БГУ, 2003. С. 185–189.

164. *Аллиулов Р.Р.* Правовые нормы в механизме государственного управления // Социально-гуманитарные знания, 2004. № 6. С. 310–317.

165. *Альварес Г.М.* Эффективные способы сотрудничества между региональным и национальным институтом омбудсмана // Реги-

ональный уполномоченные по правам человека: опыт, проблемы, перспективы: Сб. материалов междунар. конф. Екатеринбург, 1998. С. 34–38.

166. *Альварес Г.М., Бутусова Н.В.* К развитию института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: применим ли опыт Испании на российской почве? // Конституционное и муниципальное право, 2003. №3. С. 9–12.

167. *Амирова Р.Р.* Организационно-правовые вопросы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 28 с.

168. *Амосов К.М.* Акты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 20 с.

169. Арбитражный процесс: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. В.В. Ярков. М.: Волтерс Клувер, 2004. 832 с.

170. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Норма-Инфра-М, 1998. 752 с.

171. *Баранов А.М.* К вопросу об институте Уполномоченного по правам человека в уголовном процессе // URL: <http://lawtech.glava.ru/pub/ombud.htm> (дата обращения: 20.10.2007).

172. *Башимов М.С.* Институт омбудсмена (Уполномоченного по правам человека). Астана, 2003. 305 с.

173. *Башимов М.С.* Становление и перспективы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Журнал российского права, 1998. № 7. С. 3–11.

174. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов. М.: БЕК, 1996. 368 с.

175. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2008. 528 с.

176. *Бахрах Д.Н.* Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права, 2005. № 4. С. 46–60.

177. *Бегаева А.А.* Деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по восстановлению нарушенных прав граждан // Объединенный научный журнал, 2004. № 10. С. 22–30.

178. *Бегаева А.А.* Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.

179. *Бендюрина С.В.* Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. 220 с.

180. *Богданова Н.А.* Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. Сер. 11. Право, 1998. № 3. С. 3–20.

181. *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Комментарии к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». М.: Инфра-М-Норма, 1997. 123 с.

182. *Бойцова В.В.* Нужен ли Уполномоченный парламента по правам человека в России? // Государство и право, 1993. № 10. С. 112–120.

183. *Бойцова В.В.* Службы защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЕК, 1996. 408 с.

184. *Болгова В.В., Чураков А.Н.* Предзащита права: проблемы становления понятия // Правовая политика и правовая жизнь, 2001. № 4. С. 157–160.

185. Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978. // URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/> (дата обращения: 20.09.2010).

186. Большой юридический словарь. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М.: Инфра-М, 2001. 704 с.

187. *Борсученко С.А.* Деятельность уполномоченного по правам человека (омбудсмана) в правовом аспекте функционирования публичной власти и управления в России // Государство, право и управление: Материалы IV Всерос. науч.-практ. конф. (23 апреля 2004 г.). М.: Изд-во ГУУ, 2004. Вып. 1. С. 93–96.

188. *Буянкина Е.С.* Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 28 с.

189. *Буянский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М.: Издательский дом «Буквоед», 2006 // ИПС «КонсультантПлюс».

190. Вашкевич А. Эволюция института омбудсмана в Республике Польша // Сравнительное конституционное обозрение, 2006. № 1. С. 28–32.

191. *Ведяхин В.М., Шубина Т.В.* Защита права как правовая категория // Правоведение, 1998. № 1. С. 67–79.
192. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.: Изд-во АН СССР, 1948. 840 с.
193. *Власов В.А., Студеникин С.С.* Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. 536 с.
194. *Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. 232 с.
195. *Витрук Н.В.* Юридический механизм реализации прав личности // Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1983. С. 82–122.
196. *Гайсина А.В.* Права человека в современной России: проблема социальной самозащиты: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 147 с.
197. *Глухова А.А.* Проблема законодательного регулирования и правовое положение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Проблемы государственного строительства и правового регулирования: Сб. науч. ст. Владивосток, 1999. С. 39–53.
198. *Глушкова С.И.* Права человека в России: теория, история, практика: Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2002. 480 с.
199. *Годунов А.А.* Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством. М.: Экономика, 1975. 133 с.
200. *Готтерер Д.* Омбудсмены и судебная ветвь власти // Омбудсмены мира. Ташкент: Узбекистон миллий энциклопедияси, 2006. С. 258–266.
201. Гражданский процесс: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. В.В. Ярков. М.: Волтерс Клувер, 2004. 720 с.
202. Гражданское право: Учебник: В 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2004. Т. 1. 816 с.
203. Гражданское право: Учебник: В 3 т. 6-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. Т. 1. 776 с.
204. Гражданское процессуальное право: Учебник / Под ред. М.С. Шакарян. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. 584 с.

205. *Грегори Р., Швэрцлер Н.* Эволюция учреждений омбудсмена в Великобритании и в Скандинавских странах // URL: www.ombu.ru/topic.php?doc=20 (дата обращения: 01.07.2008).

206. *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 217 с.

207. *Дадынский Ф.М.* Латинско-русский словарь к источникам римского права (по изд. 1896 г.). М.: Спарк, 1998. 560 с.

208. *Денисов С.А.* Модель сильного и независимого уполномоченного по правам человека для России // Институт омбудсмена: мировой, шведский и российский опыт: Сб. материалов Российско-Шведского симпозиума. СПб., 2002. С. 80–92.

209. *Денисов С.А.* Опыт правового обеспечения организации и деятельности института омбудсмена за рубежом и возможности его использования в России // URL: www.ur.gu.ru/Studies/Studies_Ur.htm (дата обращения: 20.03.2007).

210. *Денисов С.А.* Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право, 2002. № 3. С. 9–16.

211. *Домащенко Н.Н.* Компетенция государственных органов и ее связь с управленческими функциями // Современное право, 2000. № 5. С. 31–37.

212. Европейский суд по правам человека: правила обращения и судопроизводства: Сб. ст. и док. / Под общ. ред. А.В. Деменевой, Б. Петранова. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2001. 200 с.

213. *Еременко Ю.П.* Право как фактор единства правовой системы // Советская правовая система в период перестройки: Сб. науч. тр. / Отв. ред. В.А. Юсупов. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1990. С. 10–42.

214. *Жузжоний А.Ш.* Институт мухтасиба (омбудсмена) в исламе // Омбудсмены мира: Сб. ст. Ташкент: Узбекистон миллий энциклопедияси, 2006. С. 11–19.

215. *Зубенко В.М.* Уполномоченный по правам человека как институт конституционного и административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально экономического развития: Материалы науч. конф. (Москва, 28 ноября 2001 г.). М.: ВНИИСЗ, 2002. С. 309–314.

216. *Ивачев И.Л.* Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Московской области) // Государственная власть и местное самоуправление, 2005. № 3. С. 11–13.

217. *Игнатенко Г.В.* Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение, 2001. № 1. С. 87–101.

218. Институт защиты прав человека в России: перспективы развития (интервью с О.О. Мироновым) // Журнал российского права, 2001. № 9. С. 3–8.

219. Институт прав человека в России / Под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1998. 216 с.

220. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: перспективы развития: Третий круглый стол уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2001. 140 с.

221. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Учеб. пособие / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2003. 312 с.

222. *Ионкин С.С.* Эффективность института уполномоченного по правам человека в защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Права человека и гражданское общество: Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 23 ноября 2004 г.). М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2005. С. 190–195.

223. *Йокс А.* Эстонская модель Канцлера юстиции: будущее или тупиковое положение? // Омбудсмены мира: Сб. ст. Ташкент: Узбекистон миллий энциклопедияси, 2006. С. 247–258.

224. *Калюжный Н.Н.* Конституционно-правовые основы осуществления контрольных функций органами исполнительной власти Российской Федерации // Учен. зап. ДЮИ. Ростов-н/Д: Изд-во ДЮИ, 2005. Т. 28. С. 72–98.

225. Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты: Учеб. пособие. М.: Эксмо, 2003. 287 с.

226. *Князькин С.А.* Институт Уполномоченного по правам человека в международном и внутригосударственном механизме защиты прав человека: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000.

URL: <http://dissertation1.narod.ru/avtoreferats3/b51.htm> (дата обращения: 01.07.2010).

227. Ковачев Д.А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение, 1985. № 4. С. 41–45.

228. Ковыришин Ю. Об эффективности работы уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации // Вестник Моск. шк. полит. исслед. М., 2006. С. 71–77.

229. Кожевникова С.Н. Мера защиты в советском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. 20 с.

230. Козицкий А., Козлов В. Доклад как средство достижения целей // URL: <http://www.ombu.ru/topic.php?doc=356> (дата обращения: 25.01.2008).

231. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. 608 с.

232. Кокотов Н.А. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти. // Журнал российского права, 2002. № 8. С. 27–33.

233. Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. 224 с.

234. Комарова В.В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право, 1999. №9. С. 21–32.

235. Комиссии и уполномоченные по правам человека: Опыт российских регионов / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2002. 288 с.

236. Кондаков Н.И. Логический словарь. М.: Наука, 1971. 656 с.

237. Конституционное право России: Учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М.: Юрист, 2003. 538 с.

238. Корабельникова Ю.Л. Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.

239. *Корнев А.П.* Административное право России: Учебник: В 3 ч. М.: Щит-М, 1999. Ч. 1. 280 с.
240. *Корнеева Н.В.* Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 18 с.
241. *Кравец И.А.* Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности // Журнал российского права, 2003. № 8. С. 19–29.
242. *Кряжков В.А., Лазарев В.А.* Конституционная юстиция в Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: БЕК, 1998. 462 с.
243. *Лазарев Б.М.* Компетенция органа государства: права и обязанности или правоспособность // Советское государство и право, 1968. № 11. С. 27–35.
244. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
245. *Лебедев А.И., Миронов О.О.* Международная деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Международное публичное и частное право, 2002. № 3. С. 14–20.
246. *Лебедев А.И.* Перспективы сотрудничества Уполномоченного по правам человека в РФ с европейскими организациями и национальными омбудсменами // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации: Сб. ст. Н. Новгород: Ин-т «Открытое Общество», 2003. С. 568–571.
247. *Лебедев В.А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М.: Изд-во МГУ, 2005. 272 с.
248. *Лентовска Е.* Омбудсман и права человека // Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1995. № 1. С. 26–28.
249. *Леткина М.В.* Институт уполномоченного по правам человека в России и за рубежом: сравнительный анализ // Социальные и гуманитарные исследования: традиции и реальности: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. Саранск, 2005. С. 32–36.
250. *Ливеровский А.А.* О контрольных функциях представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Парламентские процедуры: процедуры России и зарубеж-

ный опыт: Материалы науч. конф. (г. Москва, 21–23 марта 2002 г.). М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 389–397.

251. *Лохматов Е.А.* Генезис и эволюция института Омбудсмана в Швеции // Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. / Отв. ред. В.П. Прокопьев. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. Вып. 4. С. 45–55.

252. *Лукин В.П.* Защита прав человека – общая задача судебной системы и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российское правосудие, 2006. № 1. С. 34–38.

253. *Лукин В.П.* Мониторинг законодательства о правах человека как один из инструментов деятельности по их государственной защите Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации, 2006. № 4–5. С. 100–103.

254. *Магазинер Я.М.* Политические и лично-публичные права // URL: <http://www.pravoved.jurfak.spb.ru/old/default.asp?cnt=782> (дата обращения: 26.07.2007).

255. *Макарова Т.Б.* Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление, 2006. № 6. 35–38.

256. *Максимов И.В.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (административно-правовые вопросы) // Вестник Саратовской государственной академии права, 2003. № 2. С. 120–121.

257. *Мамутов В.К.* О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Правоведение, 1965. № 4. С. 56–63.

258. *Маркелова Е.Г.* Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 33 с.

259. *Маркелова Е.Г.* Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 222 с.

260. *Маркелова Е.Г.* Перспективы развития института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации //

Конституционные чтения: Межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2004. Вып. 5. С. 83–87.

261. *Матвеев С.Н.* Конституционно- (уставно)-правовые основы статуса Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. 200 с.

262. *Махов В.Х.* Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 23 с.

263. *Маштакова Е.А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2000. 205 с.

264. *Международное право: Учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов. М.: Норма, 2005. 624 с.*

265. *Меланченко И.В.* Афинская демократия: государственное устройство и политический режим классических Афин в правовых, исторических, социологических терминах. М.: Крафт+, 2007. 240 с.

266. *Мельникова В.И.* Актуальные проблемы реализации прав граждан при рассмотрении органами исполнительной власти дел об административных правонарушениях // Журнал российского права, 2005. № 10. С. 128–140.

267. *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М.: Юрид. лит., 1962. 214 с.

268. *Молькова Е.А.* Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ регионального законодательства // Новые проблемы науки и практики: Сб. раб. студ. и асп. Вып. 3. Курск: Изд-во РОСИ, 2003. С. 6–12.

269. *Мурашин Г.А., Шемшученко Ю.С.* Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право, 1971. № 1. С. 139–144.

270. *Назаров С.Н.* Классификация сфер деятельности надзорно-контрольных органов // Северо-Кавказский юридический вестник, 2004. № 3. С. 103–108.

271. *На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000. 224 с.*

272. Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 476 с.
273. Новейший философский словарь: 3-е изд., исправл. Мн.: Книжный Дом, 2003. 1280 с. [электронный ресурс] // URL: http://slovari.yandex.ru/dict/phil_dict/article/filo/filo-216.htm (дата обращения: 20.09.2010).
274. Носырева Е.И. Особенности института омбудсмана в США // Право и политика, 2001. № 1. С. 93–100.
275. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. 6-е стереотип. М.: Советская энциклопедия, 1964. 900 с.
276. Османов Т.С. Имеет ли право обратиться в суд надзорной инстанции Уполномоченный по правам человека? // Юрист, 2005. № 6. С. 61–62.
277. Павловска-Данева А. Омбудсмен как особый вид контроля над органами управления // Вестник МГУ. Сер. 11. Право, 2001. № 3. С. 105–110.
278. Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. 392 с.
279. Парламентское право Российской Федерации: Учеб.-метод. комплекс. Екатеринбург, 2006 // URL: www.usla.ru/metodika/umk1/mnogo/ParlamPravo.html (дата обращения: 23.09.2010).
280. Покровский И.А. История римского права. СПб.: ИТД «Летний сад», 1999. 351 с.
281. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2003. 351 с.
282. Полянский В.В. Институт Уполномоченного по правам человека и административное право // Институты административного права России. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. С. 206–214.
283. Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова. 1998–2003 / Сост. А.Г. Майоров. М.: ИД «Юриспруденция», 2003. 1008 с.
284. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2000. 573 с.

285. Правительство Российской Федерации / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. 608 с.
286. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: теория, практика, методика / Под ред. А.В. Гайды, М.Ф. Казанцева, К.В. Киселева, В.Н. Руденко. Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 2001. 448 с.
287. Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Практ. пособие / Под ред. В.П. Верина. М.: Юрайт-Издат, 2006 (ИПС «КонсультантПлюс»).
288. *Пушкин А.А.* Компетенция государственных хозяйственных органов как особая форма проявления их административно-хозяйственной правосубъектности // Правоведение, 1965. № 3. С. 38–42.
289. Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Наука, 1983. 264 с.
290. *Резниченко Л.Ю.* Имеют ли государственные органы свои предметы ведения? // Сибирский юридический вестник, 2001. № 2. С. 22–25.
291. *Ринальди Н.* Значение фигуры плебейского трибуна для современной проблематики, связанной с защитником народа // Древнее право. *Ius Antiquum*, 1996. № 1. С. 143–145.
292. *Рукавишников И.В.* «Связанные» и «свободные» полномочия властвующих субъектов финансовых отношений // Финансовое право, 2005. № 5. С. 2–6.
293. *Савенко О.А.* Контрольная функция государственных органов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 195 с.
294. *Сайфутдинова Р.И.* Вопросы обеспечения государственной защиты прав ребенка // Современное право, 2007. № 4. С. 30–32.
295. *Сатаров Н.А.* К вопросу о государственном финансовом контроле // Финансовое право, 2006. № 1. С. 27–36.
296. *Семенова А.Ю.* Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. 248 с.
297. Словарь иностранных слов. 7-е изд., перераб. М.: Русский язык, 1980. 622 с.
298. *Смординов М.В.* Особенности гражданской правосубъектности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. 230 с.

299. Соколов А.Н., Трумпель К.Б. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития. Калининград: Изд-во Балтийского ин-та экономики и финансов, 2000. 94 с.
300. Соломатина Е.А. Методы и формы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов // Право и политика, 2005. № 9. С. 81–97.
301. Соломатина Е.А. Сущность, основные черты и формы осуществления контрольной функции законодательной власти в механизме разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление, 2004. № 5. С. 22–26.
302. Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002. 606 с.
303. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001. 304 с.
304. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России: Учебник. М.: Новый Юрист, 1997. 288 с.
305. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. 160 с.
306. Сунгуров А.Ю. Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. 383 с.
307. Сунгуров Ю.А. Противодействие коррупции: возможная роль уполномоченных по правам человека и структур гражданского общества // Предупреждение коррупции в системе уголовной юстиции: Сб. мат. Междунар. науч.-практ. сем. (5–6 февраля 2003 г.). Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2003. С. 35–51.
308. Таранцов М.А. Формы и методы контроля над деятельностью правоохранительных органов региональными уполномоченными по правам человека и институтами гражданского общества // Права человека и гражданское общество: Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 23 ноября 2004 г.). М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2005. С. 243–253.

309. *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права, 2002. № 1. С. 26–30.
310. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
311. Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 480 с.
312. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: ИД «Городец», 2003. 544 с.
313. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. 560 с.
314. *Тимофеев В.В.* Уполномоченный по правам человека и его роль в защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник юрид. ин-та. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2005. № 4. С. 44–50.
315. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: Полный курс. М.: Юринформцентр, 2001. 652 с.
316. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1996. 496 с.
317. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
318. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции // Журнал российского права, 2000. № 10. С. 22–32.
319. *Тихон Е.А.* Послания Президента РФ как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право, 2007. № 16. С. 34–36.
320. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Советская энциклопедия; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940 // URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Ушакова/> (дата обращения: 23.08.2010).
321. *Удальцов А.А.* Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и органы внутренних дел: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 25 с.
322. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 1998. 280 с.

323. Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права, 2003. № 5. С. 27–36.
324. Уполномоченный по правам ребенка в муниципальном образовании / Под общ. ред. С.В. Нарутто. Хабаровск: Изд-во Хабаровской гос. акад. экономики и права, 2004. 112 с.
325. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
326. Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права: Сб. ст. / Под ред. С.Н. Братуся. М.: Юрид. лит., 1960. 408 с.
327. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГиП РАН, 1997. 216 с.
328. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право, 2000. № 6. С. 21–28.
329. Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмана в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право, 1990. № 9. С. 138–147.
330. Хаманева Н.Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право, 1997. №9. С. 21–30.
331. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). М.: Ad Marginem, 1997. 336 с.
332. Червонюк В.И. Конституционное право России. М., 2004 // URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/97/%D7> (дата обращения: 23.09.2007).
333. Чертков А.Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. М.: Юстицинформ, 2005. 224 с.
334. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М.: Юрист, 1999. 400 с.
335. Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права, 2006. № 5. С. 94–104.

336. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право, 1994. № 4. С. 10–18.
337. *Чурилов А.В., Гуцин В.З.* Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право, 1998. № 5. С. 59–67.
338. *Шевцов В.С.* Права человека и государство в Российской Федерации. М.: Профобразование, 2002. 365 с.
339. *Шеенков О.А.* Становление конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 29 с.
340. *Югов А.А.* Конституционные начала публичной власти: российское измерение // Российский юридический журнал, 2005. № 1. С. 43–53.
341. *Bowring B.* Sergei Kovalyov: the first Russian human rights ombudsman – and the last? // Constitutional reform and international law in Central and Eastern Europe. Edited by Rein Müllerson, Malgosia Fitzmaurice. Hague: Kluwer Law International, 1998. P. 235–254.
342. *Belson S.* Where is Darwin now we need him? The ombudsman in evolution // URL:
<http://www.abenet.org/adminlaw/ombuds/belson.html> (дата обращения: 24.05.2007).
343. Black's law dictionary / By Henry Campell Black. 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990. 1657 p.
344. *Pope J.* Confronting corruption: the elements of a national integrity system. L.: Transparency international, 2000. Систем. требования: Adobe Reader // URL:
<http://www.transparency.org/publications/publications/sourcebook2000> (дата обращения: 06.10.2010).
345. *Rowat D.* The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America, 1985. P. 3–41.
346. *Satyanand A.* Growth of the ombudsman concept // Journal of south pacific law. 1999. Vol. 3 // URL:
http://www.vanuatu.usp.ac.fj/journal_splaw/articles/Satyanand1.htm (дата обращения: 23.09.2010).

347. *Seneviratne M.* Ombudsmen 2000. Систем. требования: Adobe Reader // URL: www.bioa.org.uk/BIOA-New/Ombudsmen-2000-Mary%20Sebeviratne.pdf (дата обращения: 10.11.2008).

348. *Gregory R., Giddings P.* The Ombudsman, the Citizen and the Parliament. L.: Politico's publishing, 2002. 708 p.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации	7
§ 1. Компетенции уполномоченных по правам человека (омбудсменов): зарубежный опыт и российская модель	7
§ 2. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации как элемент их конституционно-правового статуса	28
§ 3. Место уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственных органов	50
Глава 2. Правовое регулирование компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации	81
§ 1. Сфера компетенции уполномоченных по правам человека в Российской Федерации	81
§ 2. Полномочия и публичные права уполномоченных по правам человека в Российской Федерации	112
§ 3. Разграничение и согласование компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации	154
Заключение	175
Библиография	180

Научное издание

Эмих Валентина Викторовна

**КОМПЕТЕНЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННЫХ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рекомендовано к изданию
Ученым советом Института философии и права
и НИСО УрО РАН

Редактор *В.С. Аллаярова*
Корректор *С.В. Литвинова*
Компьютерная верстка *А.И. Никоновой*
Дизайн обложки *А.К. Грефенштейна*

НИСО УрО РАН 47(10)

Подписано в печать 18.11.2010 г.

Гарнитура Times New Roman

Печать офсетная

Усл.-печ. л. 13,5

Формат 60x84/16

Бумага типографская

Уч.-изд. л. 11,5

Тираж 300 экз. Заказ №

Учреждение Российской академии наук
Институт философии и права Уральского отделения РАН
620144. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 68.

Размножено с готового оригинал-макета и отпечатано
в типографии «Уральский центр академического обслуживания»
620219. Екатеринбург, ГСП-169, ул. С. Ковалевской, 18.