

№ 4 (80)  
2021

# ВЕСТНИК

## УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть  
искусство добра  
и справедливости

*Jus est ars  
boni et aequi*

В номере

### Выпуск

## ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

#### АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

- 23** *Москалькова Т. Н.*  
Институт уполномоченных по правам человека:  
вчера, сегодня, завтра
- 45** *Садовникова Г. Д.*  
Взаимодействие Уполномоченного  
по правам человека в Российской Федерации  
с правозащитными институтами гражданского  
общества
- 125** *Зражевская Т. Д.*  
Эффективность института уполномоченных  
по правам человека в субъектах  
Российской Федерации
- 155** *Руденко В. В.*  
Институт уполномоченных по правам человека  
в субъектах Российской Федерации: проблемы  
становления и перспективы развития
- 164** *Дудко И. Г.*  
Институт защиты прав человека (омбудсмена)  
в Канаде



№ 4 (80)  
2021

# ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск  
ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Издается с 2014 года  
Выходит один раз в месяц

## Председатель редакционного совета:

*БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович* — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

## Заместитель председателя редакционного совета:

*ГРАЧЕВА Елена Юрьевна* — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

## Главный редактор:

*ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич* — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

## Ответственный секретарь:

*СЕВРЮГИНА Ольга Александровна* — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

## Редакционный совет:

*АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович* — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Россия

*БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич* — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор, г. Самара, Россия

*БИРЮКОВ Павел Николаевич* — заведующий кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

*БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна* — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского государственного университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ВОЛКОВ Геннадий Александрович* — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

*ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна* — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ДЮФЛО Ален* — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена, г. Лион, Франция

*ЕГОРОВА Мария Александровна* — профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЕРШОВА Инна Владимировна* — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЕФИМОВА Людмила Георгиевна* — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна* — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ЖАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна* — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

*ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович* — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ИЩЕНКО Евгений Петрович* — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

*ИЩЕНКО Нина Сергеевна* — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, профессор, г. Гомель, Республика Беларусь

*КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич* — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор, г. Москва, Россия



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.  
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021

**КОМАРОВА Валентина Викторовна** — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**ЛАПИНА Марина Афанасьевна** — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

**ЛЮТОВ Никита Леонидович** — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович** — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор, г. Москва, Россия

**НИКИТИН Сергей Васильевич** — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна** — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич** — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, г. Москва, Россия

**РАССОЛОВ Илья Михайлович** — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**РОЗА Фабрис** — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны, Франция

**РОМАНОВА Виктория Валерьевна** — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, г. Москва, Россия

**РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна** — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна** — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**СИНЮКОВ Владимир Николаевич** — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**СОКОЛОВА Наталья Александровна** — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**УСТЮКОВА Валентина Владимировна** — и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

**ЦАЙ ЦЗЮНЬ** — директор Юридического института Хэнаньского университета, доктор юридических наук, профессор, г. Кайфэн, КНР

**ЦОПАНОВА Индира Георгиевна** — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

**ШИЛЬСТЕЙН Давид** — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция

**ШЕГОЛЕВ Виталий Валентинович** — проректор Московского гуманитарно-экономического университета по научной работе и международному сотрудничеству, доктор политических наук, г. Москва, Россия

#### Ответственный редактор выпуска:

**ДУДКО Игорь Геннадьевич** — профессор кафедры конституционного и муниципального права, руководитель Научно-образовательного центра по правам человека Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

<b>РЕГИСТРАЦИЯ СМИ</b>	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
<b>ISSN</b>	2311-5998
<b>ПЕРИОДИЧНОСТЬ</b>	12 раз в год
<b>УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ</b>	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
<b>АДРЕС РЕДАКЦИИ</b>	Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
<b>ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ</b>	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
<b>ТИПОГРАФИЯ</b>	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
<b>ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ</b>	Дата выхода в свет: 22.06.2021 Объем 19,53 усл. печ. л. (17,22 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

**Редактор** Л. А. Мункеева

**Корректор** А. Б. Рыбакова

**Компьютерная верстка** Д. А. Беляков

# COURIER

## OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 4 (80)  
2021

Edition

**INSTITUTE OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS**

Published from the year of 2014  
Monthly journal

### Chairperson of the Council of Editors:

*BLAZHEEV Victor Vladimirovich* — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

### Vice-Chairperson of the Council of Editors:

*GRACHEVA Elena Yurievna* — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

### Chief Editor:

*SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich* — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

### Executive Secretary Editor:

*SEVRYUGINA Olga Alexandrovna* — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

### Council of editors:

*AFANASIEV Sergey Fedorovich* — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

*BEZVERKHOV Arthur Gennadevich* — Dean of the Law Faculty of the National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Dr. Sci. (Law), Professor, Samara, Russia

*BIRIUKOV Pavel Nikolaevich* — Head of the Department of Theory of the State and Law, International Law and Comparative Law of Voronezh State University, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

*BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna* — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich* — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna* — Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*DUFLOT Alain* — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners», Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, Lyon, France

*EGOROVA Maria Alexandrovna* — Professor of the Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ERSHOVA Inna Vladimirovna* — Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*EFIMOVA Lyudmila Georgievna* — Head of the Department of Banking Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna* — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna* — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

*ZUBAREV Sergey Mikhailovich* — Head of the Department of Administrative Law and Procedure of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ISHCHENKO Evgeniy Petrovich* — Head of the Department of Criminalistics of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*ISHCHENKO Nina Sergeevna* — PhD in Law, Professor, Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Gomel, Republic of Belarus

*KISELEV Sergey Georgievich* — Head of the Department of Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

*KOMAROVA Valentina Viktorovna* — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.  
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2021

*LAPINA Marina Afanasyeva* — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*LYUTOV Nikita Leonidovich* — Head of the Department of Labor and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich* — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Dr. Sci. (Economics), Professor, Moscow, Russia

*NIKITIN Sergey Vasilyevich* — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*NOVOSELOVA Lyudmila Alexandrovna* — Head of the Department of Intellectual Property Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadyevich* — Director of Agrarian and Technological Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Agr. Sc.), Professor, Moscow, Russia

*RASSOLOV Ilya Mikhailovich* — Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*ROSA Fabrice* — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne, France

*ROMANOVA Victoria Valeryevna* — Head of the Department of Energy Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

*ROSSINSKAYA Elena Rafailovna* — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*RYLSKAYA Marina Alexandrovna* — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*SINYUKOV Vladimir Nikolaevich* — Vice-Rector for Science of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Theory of the State and Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*SOKOLOVA Natalya Alexandrovna* — Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*USTYUKOVA Valentina Vladimirovna* — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

*TSAY TSYUN* — Director of the Law Institute of Henan University, Dr. Sci. (Law), Professor, Kaifen, the PRC

*TSOPANOVA Indira Georgievna* — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

*CHILSTEIN David* — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

*SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich* — Vice-Rector for Research and International Cooperation of the Moscow University of Humanities and Economics, Dr. Sci. (Political Sciences), Moscow, Russia

#### Editor-in-Chief of the Issue:

*DUDKO Igor Gennadyevich* — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Head of the Scientific and Educational Center for Human Rights of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Merited Lawyer of the Russian Federation

<b>THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION</b>	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361
<b>ISSN</b>	2311-5998
<b>PUBLICATION FREQUENCY</b>	12 issues per year
<b>FOUNDER AND PUBLISHER</b>	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
<b>EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS</b>	9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru
<b>SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION</b>	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month
<b>PRINTING HOUSE</b>	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
<b>SIGNED FOR PRINTING</b>	22.06.2021 Volume: 19,53 conventional printer's sheets (17,22 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>	
<b>Editor</b>	<i>L. A. Munkueva</i>
<b>Proof-reader</b>	<i>A. B. Rybakova</i>
<b>Computer layout</b>	<i>D. A. Belyakov</i>



# СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ .....	6
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА В ЮБИЛЕЙНЫЙ ГОД .....	8
АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ	
<b>Москалькова Т. Н.</b> Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра .....	23
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Актуальные проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	
<b>Садовникова Г. Д.</b> Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с правозащитными институтами гражданского общества .....	45
<b>Чечельницкий И. В.</b> Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в контексте запроса общества на социальную справедливость .....	54
<b>Комарова В. В.</b> Деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в сфере политических прав: современные вызовы .....	64
<b>Куликова С. А.</b> Защита прав журналистов Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации .....	76
<b>Гончаренко О. К., Ахметзянов А. О.</b> Развитие международного сотрудничества в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации .....	85
<b>Павленко Е. М.</b> Роль института омбудсмана в формировании культуры прав человека ...	96
Права человека в современном мире	
<b>Ершова И. В., Енькова Е. Е.</b> К вопросу о реализации права на образование в цифровой среде Университета .....	105
<b>Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.</b> Конституционно-правовое регулирование ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в особых обстоятельствах ...	115
Практика деятельности уполномоченных по правам человека в регионах	
<b>Зражевская Т. Д.</b> Эффективность института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации .....	125
<b>Сабурская С. Х.</b> К вопросу о потенциале уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по формированию	

правоприменительной практики в области прав  
и свобод человека (с учетом опыта Республики Татарстан) ..... 134

**Стребкова Н. В.**

Институциональный аспект защиты прав коренных  
малочисленных народов Севера ..... 142

**Руденко В. В.**

Институт уполномоченных по правам человека  
в субъектах Российской Федерации: проблемы  
становления и перспективы развития ..... 155

Институт омбудсмена: зарубежный опыт

**Дудко И. Г.**

Институт защиты прав человека (омбудсмена) в Канаде ..... 164

**Осавелюк А. М.**

Особенности деятельности омбудсменов по защите прав  
коренных малочисленных народов: зарубежный опыт ..... 177

**Ларичев А. А.**

Омбудсмены в сфере местного самоуправления: опыт правового  
регулирующего и деятельности в англосаксонских государствах ..... 185

**Калинина Е. Г.**

Реализация принципов открытого правительства  
в деятельности омбудсменов (зарубежный опыт) ..... 193

**Сабаева С. В., Гуляев Д. Е.**

Поиск оптимальной модели национального превентивного механизма  
для Российской Федерации (результаты сравнительно-правового  
исследования законодательства зарубежных государств) ..... 204

**НАУЧНЫЙ ПОИСК**

**Пряхина Т. М.**

Конституционная эволюция России (рецензия на книгу: 25 лет  
Конституции Российской Федерации: конституционный диалог :  
сборник научных статей / под ред. В. Т. Кабышева. Саратов :  
Саратовская государственная юридическая академия, 2019. 380 с.) ... 219

Трибуна молодого ученого

**Фадеева В. А.**

Некоторые аспекты конституционно-правового статуса института  
уполномоченного по защите прав предпринимателей в России ..... 230

**Дроздов А. А.**

Защита Уполномоченным по правам человека в Российской  
Федерации прав собственности: совершенствование подходов ..... 236

Право в историческом преломлении

Юридическое наследие

**Новгородцев П. И.**

Право на достойное человеческое существование ..... 245

ПОСТСКРИПТУМ

Все могут короли? ..... 250

## Слово к читателю



В современной отечественной концепции прав человека центральное место отводится правозащитным механизмам, среди которых важная роль принадлежит российским омбудсменам — федеральному уполномоченному по правам человека и уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, специализированным уполномоченным по защите прав ребенка, по защите прав предпринимателей и по защите прав коренных малочисленных народов.

Уполномоченные по правам человека обладают самой обширной компетенцией, распространяющейся в том числе на области защиты социальных, медицинских, образовательных, экономических прав, прав ребенка, прав лиц из числа коренных малочисленных народов и многие другие области реализации конституционных прав и свобод граждан.

Учреждение должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Конституции 1993 г. открыло новую страницу развития демократических основ нашего государства, зафиксировав на самом высоком правовом уровне запрос общества на новые механизмы обеспечения гражданского согласия и справедливости.

За это незначительное даже по меркам продолжительности человеческой жизни время институт уполномоченных по правам человека не только полностью сформировался, но и стал действенным инструментом соблюдения и защиты прав человека, обеспечивая реальные гарантии его прав и свобод. Он заслужил доверие граждан, которые на практике убедились в том, что уполномоченные не только обладают необходимым юридическим инструментарием для защиты их прав, но и готовы эффективно помочь в решении проблем как отдельного гражданина, так и сообщества граждан.

На одной из встреч с уполномоченными по правам человека Президент Российской Федерации В. В. Путин подчеркнул, что работа уполномоченных позволяет, «абстрагируясь от всяких должностей, всякой другой атрибутики властных полномочий, работать с людьми напрямую, а потом добиваться решения этих проблем через соответствующие органы власти»<sup>1</sup>. Точнее не скажешь.

Сегодня российские омбудсмены вносят заметный вклад в воплощение идеалов добра и справедливости, утверждение незыблемости кон-

<sup>1</sup> Встреча с региональными уполномоченными по правам человека 10 декабря 2019 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62287> (дата обращения: 16.03.2021).



ституционных гарантий и торжества закона. Ежегодно к ним поступает около 250 тыс. обращений. Изложенные в них факты нарушений закона нередко подтверждаются, и в таких случаях уполномоченные, используя свои права, добиваются отмены несправедливых и необоснованных решений должностных лиц, выплаты компенсаций за причиненный моральный и имущественный вред, возвращения доброго имени невинно пострадавшим.

В специальном номере журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», который предлагается вашему вниманию, уполномоченные, ученые и специалисты-практики в области защиты прав человека размышляют о природе государственного института правозащиты и его правовом статусе, освещают историю его возникновения, становления и развития, многообразные стороны правозащитной деятельности и предлагают возможные пути дальнейшего развития этого уникального института, показывают особенности организации и компетенции специализированных омбудсменов, а также знакомят читателя с опытом зарубежных стран в вопросах строительства института омбудсмена.

Степень защищенности прав и свобод человека является индикатором уровня цивилизованности и демократии в обществе, она в значительной степени определяет качество жизни людей и авторитет власти в целом.

Хотелось бы выразить надежду, что добрая традиция публикации результатов научных исследований правозащитной тематики в журнале, издаваемом Университетом, на базе которого создан Научно-образовательный центр по правам человека, продолжится.

Буду рада, если материалы журнала позволят читателям узнать новое о деятельности института омбудсменов в России, а специалистам — приумножить свои знания в области защиты прав и свобод граждан, побудят их к поиску новых путей и способов дальнейшего совершенствования правозащитной практики.

*С наилучшими пожеланиями,*

**Татьяна Москалькова,**

*Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации,*

*научный руководитель Научно-образовательного центра*

*по правам человека*

*Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),*

*доктор юридических наук,*

*доктор философских наук, профессор,*

*заслуженный юрист Российской Федерации*

## ГЛАВНЫЕ СОБЫТИЯ МЕСЯЦА

### **VIII Московский международный юридический форум «Социально-экономическое развитие и качество правовой среды»**



8 апреля 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось торжественное открытие VIII Московского международного юридического форума «Социально-экономическое развитие и качество правовой среды».

Модератором выступил проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков. Перед началом заседания правовед выразил благодарность коллегам и соорганизаторам, а также отметил, что вопреки пандемии активность научного сообщества не уменьшилась, а наоборот: повестка и программа Форума оказалась значительно более насыщенной по сравнению с прошлыми годами.

С приветственным словом обратился к участникам ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопредседатель Ассоциации юристов России Виктор Блажеев:

<sup>1</sup> URL: <https://msal.ru/news/>



*«Констатируя происходящие в мире изменения и стремительное развитие научно-технического прогресса, нам стоит задуматься о дальнейшем совершенствовании законодательства в части защиты прав и свобод человека, также нам нужно задуматься над изменением информационной правовой культуры как в нашем обществе, так и в мире в целом».*

Виктор Блажеев отметил широкий спектр заявленных для обсуждения тем, разнообразие площадок, стратегических сессий и молодежных научно-практических конференций и выразил надежду на то, что каждый сможет удовлетворить свой профессиональный научный интерес.

Заместитель министра науки и высшего образования Российской Федерации Петр Кучеренко обратился к сообществу молодых юристов:

*«Пандемия показала, что наша с вами профессия — самая ценная и востребованная, наравне с медицинскими работниками, потому что защита прав и свобод человека вышла на первый план. Конечно, нам еще предстоит осознать, как дальше будет развиваться наше общество, что будет происходить с гарантиями передвижения, с правом на свободу собрания — со всем остальным массивом тех прав и свобод, которые так или иначе сопрягаются с правами и свободами других людей».*

Эксперт пожелал начинающим специалистам быть коммуникабельными и «не теряться»:

*«Держайте, рано или поздно все двери откроются перед вами — ваша юридическая карьера напрямую зависит от той инициативности, которой вы обладаете сегодня».*

Председатель Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по правовому обеспечению развития организаций оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации, первый заместитель





председателя Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству Владимир Гутенев рассказал о формировании образа будущего страны в условиях постоянного нарастания внешних и внутренних вызовов:

*«Прошлый год был очень тяжелым: пандемия, волатильность курса рубля по отношению к основным валютам, политика сдерживания России со стороны внешних сил. Мы пережили, как говорят публицисты, “идеальный шторм”. И тем не менее падение ВВП страны в прошлом году составило 3,6 %. Это значительно меньше, чем в США и практически во всех ведущих странах Европы».*

Такой результат, по мнению представителя Госдумы, получен благодаря своевременно принятым мерам, направленным на поддержание доходов граждан и наиболее пострадавших отраслей. Отметив важность соблюдения баланса, тесной связи с экспертным сообществом и дальнейшего совершенствования нормативно-правового поля, Владимир Гутенев пожелал участникам форума интересных дискуссий и конструктивных решений.

**Олег Нилов**, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по контролю и Регламенту, заместитель руководителя фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе, в своем выступлении акцентировал внимание на необходимости введения в образовательный процесс для молодых специалистов курса законотворчества.



Руководитель Федерального казначейства России, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса Роман Артюхин рассказал о новациях бюджетного законодательства в системе обеспечения социально-экономического развития российского общества, выделив централизацию бухгалтерского учета, цифровизацию бюджетных отношений и появление новых институтов бюджетного права.

Заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Сергей Синицын представил доклад по теме «Цифровая реальность как предпосылка развития новых социально-экономических отношений и форм их правового регулирования», отметив тесную связь между экономикой цифровой и традиционной.

Заместитель председателя Центрального банка Российской Федерации Владимир Чистухин рассказал о трансформации финансового рынка, затронув проблемы идентификации клиента и вопросы передачи и обработки данных.

В рамках VIII Московского юридического форума прошло несколько десятков различных научных мероприятий.

Так, состоялся круглый стол «Государственное регулирование деятельности некоммерческого сектора: в поисках баланса. Российский и международный опыт». Мероприятие было организовано совместно с Министерством юстиции РФ.

Открыл заседание ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

*«Мы всячески поддерживаем развитие гражданского общества, это очень правильная тенденция. Но, с другой стороны, некоммерческие организации должны получить определенный статус, определенный режим правового регулирования. При этом для нас крайне важно, чтобы права граждан соблюдались и свободы защищались. Поэтому мы попытаемся найти баланс в этой сфере»,* — сказал во вступительном слове ректор МГЮА.

*«На заседании будет проанализирован опыт законодательного регулирования НКО в зарубежных странах, поэтому мы посмотрим, что мы можем заимствовать оттуда»,* — также отметил он и добавил, что *«те наработки, которые будут сделаны в рамках нашей конференции, мы обобщим и направим в государственные органы для дальнейшего совершенствования законодательства».*

Заместитель министра юстиции РФ, доктор юридических наук Олег Свириденко выразил благодарность за предоставленную площадку для дискуссии, которая очень важна для всего российского общества.

*«Уверен, что никого из присутствующих не нужно убеждать в важности гармонизации взаимодействия институтов гражданского общества с*





*государством, потому что во всех сферах именно гражданский сектор способен обеспечить ту эффективную обратную связь и оперативную реакцию государства и общества там, где они наиболее необходимы», — подчеркнул Олег Свириденко.*

В работе форума приняли участие известные ученые и общественные деятели.



Председатель комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, депутат Павел Крашенинников во время выступления отдельное внимание уделил четвертой Конституции РСФСР, принятой в 1978 году. 12 апреля исполнилось 43 года со дня ее принятия.

Генеральный прокурор Южной Осетии Урузмаг Джагаев выступил с докладом о прокурорском надзоре в условиях ограничений и карантина на симпозиуме «Защита здоровья нации и надзорная деятельность: актуальные вопросы и современные решения». Он рассказал о мерах по защите населения во время пандемии, порядке введения карантина, мониторинге цен на потребительские товары и лекарственные средства.

В рамках VIII Московского юридического форума состоялся Международный симпозиум «Инновации в юридическом образовании: как и чему учить юристов будущего» (Innovations in Legal Education: What and How to Teach Tomorrow's Lawyers) на английском языке, который собрал 130 участников из России, Испании, США, Казахстана и других стран.

Модератором симпозиума выступил директор Центра академического развития и образовательных инноваций Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Никишин, который отметил, что юридическое образование стоит перед вызовами, которые обусловлены стремительным развитием науки и технологий, повсеместным внедрением информационных технологий в юридическую практику.

В своем приветствии проректор по учебной и методической работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Мажорина отметила, что МГЮА является лидирующим вузом в области инноваций в юридическом образовании, интеграции достижений юридической науки в образовательный процесс по таким актуальным направлениям, как «цифра» и право, право и «геном». По мнению спикера, ключевой вопрос, который стоит перед всеми лидерами университетского образования — как сделать выпускников максимально адаптированными к изменяющейся среде юридической деятельности, когда они выйдут из стен вуза.





*«Здесь мы видим, что существуют разные субъекты: это вузы, работодатели и высокотехнологичные компании, которые создают разные продукты. Наша задача — установить тесный диалог между всеми игроками и найти новые форматы для повышения эффективности юридического образования», —* считает Мария Мажорина.

## ФОРУМЫ, КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ

### В МГЮА обсудили современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся международный симпозиум «Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права XXI века в России и за рубежом», приуроченный к пятилетию международного научно-практического журнала «Журнал предпринимательского и корпоративного права», который выпускает ООО «Юридический дом «Юстицинформ»».

Организаторами выступило Управление международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) при содействии кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Московского регионального отделения Ассоциации юристов России и «Юридического дома «Юстицинформ»». Президентом симпозиума стала начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Егорова.

С приветственным словом к участникам мероприятия обратилась первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Грачева:

*«Сегодняшнее событие — особая форма проведения научного мероприятия. Есть замечательный повод — юбилей журнала, который зарекомендовал себя. Все, занимающиеся проблематикой корпоративного и предпринимательского права, прекрасно знают это издание и ориентируются на него».*

Среди достоинств журнала заслуженный юрист России отметила тот факт, что в нем публикуются представители не только профильных, но и иных отраслей юридических наук, которые занимаются междисциплинарными проблемами.

Проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков в своей





речи отметил, что само появление такого журнала свидетельствует о развитии предпринимательства в России.

*«Журнал имеет огромное значение, поскольку является публичной трибуной, которая консолидирует профессиональное сообщество и дает возможность его развития, формирования научных школ по очень важному для страны направлению»,* — подчеркнул Владимир Синюков.

### **В МГЮА обсудили пути модернизации Европейской социальной хартии**



29 апреля в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошел круглый стол «Европейская социальная хартия — возможные пути модернизации».

Открыл мероприятие проректор по научной работе МГЮА, доктор юридических наук Владимир Синюков. Он отметил, что *«социальная тема характеризуется повышенной актуальностью, поскольку отношения в сфере труда и социальной защиты являются важнейшим фактором, влияющим на экономический рост».*

*«Для нашей страны первостепенное значение имеет развитие экономики знаний, цифровой экономики. Эти процессы непосредственно связаны с трансформацией трудовых отношений, общественной и социальной политики. В этой сфере все ощущается тонко, остро, проблемно, потому что здесь действуют различные регуляторы, получается такой своеобразный “многослойный регуляторный пирог” — существуют национальный и общеевропейский уровни регулирования. И Европейская социальная хартия (ЕСХ) играет важную роль в этой системе координат»,* — подчеркнул Владимир Синюков.

Он также указал, что цель дискуссии — уточнить позицию России в вопросе модернизации Хартии.

*«В реформенный период мы утратили инициативу в социальной политике, перестали быть инноваторами в этой сфере. Между тем я убежден, что именно СССР открыл феномен социального государства и ту авангардную социальную практику, новое регулирование трудовых отношений, которые воспринял весь мир. Поэтому последнее обсуждение поправок к Конституции выявило знаменательный факт, что наши люди в первую очередь интересуются восстановлением социальных прав, социального статуса Конституции и в меньшей степени их занимают вопросы изменения полномочий тех или иных органов», — указал спикер.*

По его мнению, здесь важно сохранить «доктринальную преемственность».

*«Новые вызовы — появление новых профессий, вытеснение человека роботами и так далее — взрывают сферу трудовых отношений, идет масштабная трансформация этих правоотношений, меняется роль профсоюзов, работодателей, общественных организаций... Все это требует выработки новых концептов. Мы, Университет имени О.Е. Кутафина, и наши партнеры располагаем мощным научным потенциалом и научными школами, поэтому уверен, что мы внесем важный вклад в развитие доктрины», — напутствовал участников круглого стола Владимир Синюков.*

## РАЗВИТИЕ УНИВЕРСИТЕТА

### МГЮА и «Альфа-Банк» договорились о сотрудничестве

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и АО «Альфа-Банк» договорились о взаимодействии по ряду направлений образовательной и научной деятельности, а также о содействии в прохождении практики студентами вуза. Соответствующее соглашение 28 апреля 2021 г. подписали ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев и президент «Альфа-Банка» Олег Сысуев.

Соглашение предусматривает сотрудничество по широкому кругу вопросов, включая развитие новых образовательных, научно-исследовательских и научно-практических программ. Особый акцент был сделан на возможности участия студентов МГЮА в программе Alfa Students. Это бесплатная образовательная программа, которая позволяет быстро разобраться, как устроен бизнес банка, получить опыт участия в реальных кейсах и прокачать soft skills. Занятия ведут лучшие эксперты российского банкинга. Самые талантливые студенты смогут продолжить развитие в крупнейшем частном банке России. Кроме того, соглашение предусматривает содействие со стороны «Альфа-Банка» в участии студентов МГЮА в программе «Альфа-шанс», которая дает талантливым и предприимчивым студентам возможность выиграть грант в размере 300 000 рублей.





*«Мы создаем среду, где умные и свободные студенты общаются друг с другом и с нашими экспертами: предпринимателями и управленцами. Также мы предлагаем оплачиваемую стажировку в “Альфа-Банке”. Лучших возьмем к нам на работу. Мы верим, что у нас в стране много умных студентов, которые запустят инновационные стартапы, построят города будущего и сделают планету чище», — сказал Олег Сысуев.*

Комментируя подписание соглашения, ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев подчеркнул, что оно открывает новые возможности как для научных проектов, так и для более тесного взаимодействия в практической сфере. В частности, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) готов осуществлять переподготовку и повышение квалификации работников банка по направлениям правового сопровождения банковских услуг.

*«Наш Университет ценит развитие и укрепление сотрудничества с компаниями и организациями, работающими в самых разных сферах, и мы уверены, что взаимодействие с “Альфа-Банком” будет исключительно плодотворным», — отметил Виктор Блажеев.*

### **В МГЮА прошло координационное совещание руководителей диссертационных советов по юридическим наукам**

20 апреля 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошло Всероссийское координационное совещание руководителей диссертационных советов по юридическим наукам.

Мероприятие открыла первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), председатель Экспертного совета по праву Высшей аттестационной комиссии (ВАК) при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Елена Грачева. Она отметила, что



проводить совещание руководителей диссертационных советов по юридическим наукам именно в стенах МГЮА уже стало хорошей традицией, и зачитала присутствующим слова приветствия от руководителя ВАК, президента Российского университета дружбы народов (РУДН) Владимира Филиппова, обратившего внимание на то, что *«обеспечивать качество диссертационных исследований можно, только если открыто обсуждать все проблемные вопросы»*.

Первым с докладом выступил директор Департамента аттестации научных и научно-педагогических работников Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, доктор химических наук, профессор Сергей Пахомов. Спикер проанализировал статистику по созданию и работе диссертационных советов в нашей стране, подчеркнув, что *«сеть диссертационных советов выросла за последние два года и практически не уменьшилась в тяжелый “ковидный” год»*.

Эксперт также отметил, что система быстро адаптировалась к работе в новых условиях: две трети членов диссертационных советов работали удаленно, а голосование было открытым.

*«Несмотря на пандемию, диссертационные советы в полтора раза нарастили число защит. Отрадно также, что не наблюдается абсолютного доминирования площадок, находящихся в ведении Минобрнауки»*, — заключил Сергей Пахомов.

Заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный ученый секретарь ВАК, доктор юридических наук, профессор Игорь Мацкевич напомнил историю создания новой номенклатуры специальностей и уточнил, что непосредственно в юридической науке их количество сократилось в 3 раза — с 15 до 5 специальностей.

*«В ближайшее время необходимо разработать паспорта научных специальностей, а также уточнить перечень рецензируемых научных изданий в соответствии с новой номенклатурой»*, — указал Игорь Мацкевич.

Подробный доклад об особенностях защиты кандидатских и докторских диссертаций в области права сделала первый проректор МГЮА, председатель Экспертного совета по праву ВАК Елена Грачева. Она подробно проанализировала статистику защит и сообщила, что по количеству диссертаций по-прежнему лидируют уголовно-правовые специальности. В целом с 2016 по 2020 г. объем рассматриваемых работ сократился практически в 2 раза — с 569 до 265, а по некоторым юридическим специальностям вообще не было защищено ни одной диссертации.

*«Удивляет, что в год пандемии крайне мало было представлено работ по трудовому праву — всего 4 диссертации, всего 5 работ были посвящены вопросам права в сфере экологии и только две работы рассматривали проблемы информационного права»*, — сказала Елена Грачева, призвав глав диссертационных советов и научных руководителей соискателей уделять больше внимания новизне научных решений и более тщательно подходить к формулированию тем и целей научных исследований.



## Делегация МГЮА приняла участие в совещании, посвященном правовому регулированию генетических технологий в области растениеводства



Делегация Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) приняла участие в совещании в рамках деятельности рабочей группы по биоэтике и нормативному правовому регулированию в сфере генетических технологий при Президиуме совета по реализации Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019—2027 годы.

С приветственным словом к участникам мероприятия обратились представитель Управления Президента Российской Федерации по научно-образовательной политике Татьяна Грачева, директор Федерального исследовательского центра Всероссийского института генетических ресурсов растений имени Н. И. Вавилова

Елена Хлесткина и проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков.

Выступающие отметили важность и необратимость развития генетических технологий, а также указали на критическую необходимость разработки корректной правовой базы генетических технологий не только в медицине, но и в области растениеводства. Владимир Синюков рассказал о деятельности Научно-образовательного центра права и биоэтики в сфере геномных исследований и применения генетических технологий, который функционирует на базе МГЮА.

## МЕРОПРИЯТИЯ РЕКТОРАТА

### Заседание Ученого совета в МГЮА

26 апреля 2021 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в гибридном формате состоялось заседание Ученого совета, в рамках которого подвели итоги VIII Международного Московского юридического форума, обсудили актуальные проблемы медицинского права, а также узнали о работе Центра академического развития и образовательных технологий.

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев тепло поздравил юбиляров Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), пожелав им крепкого здоровья, всех радостей жизни, успехов и удачи: профессора кафедры административного права и процесса Марину Галкину, доцента кафедры предпринимательского и корпоративного права Татьяну Ахрем и заместителя заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения Константина Крылова.

Первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Грачева продолжила торжественную часть заседания, открыв церемонию награждения





победителей и призеров интеллектуального конкурса «Юный кутафинец».

С приветственным словом выступила директор школы № 171 г. Москвы Наталья Спирина. Поздравив победителей и призеров конкурса с важным в их школьной жизни событием, она поблагодарила Университет за предоставленную возможность *«почувствовать атмосферу высшего учебного заведения»*.

*«Это возможность соприкоснуться с той профессией, которую, может быть, ребята выберут в будущем и которой будут служить на протяжении жизни»*, — подчеркнула педагог.

Обращаясь к школьникам, спикер отметила, что *«эта победа — закономерный результат труда»*.

*«Желание познавать, идти вперед, не останавливаясь на достигнутом, целеустремленность, творчество и немножечко удачи — это те грани будущей победы, которую вы сегодня заслуженно получили»*, — добавила Наталья Спирина.

Поприветствовала учеников и участников заседания и заместитель руководителя школы № 1409 г. Москвы Ирина Разуваева:

*«Когда обычный школьник становится профессионалом? Именно в такие моменты, как первые победы, когда идет борьба»*, — поделилась мнением спикер.

Центр довузовской подготовки Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), который выступал организатором олимпиады «Юный кутафинец», выразил отдельную благодарность председателю методической комиссии конкурса, заведующему кафедрой информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Алексею Минбалееву и председателю жюри, заведующему кафедрой теории государства и права МГЮА Аркадию Корневу.



Елена Грачева поблагодарила руководителя Центра довузовской подготовки Анну Приходько, отметив *«замечательно проделанную работу»*.

Примечательно, что школьники не только получили заслуженные награды, но и посетили музей и библиотеку МГЮА в рамках ознакомительной экскурсии.

Далее проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков объявил об учреждении звания «Почетный член клуба» и о вручении соответствующих дипломов студентам-выпускникам за большой вклад в развитие клуба «Дебаты» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Первые дипломы были вручены главному судье Клуба 2009—2011 годов Сергею Савосько, президенту Клуба 2019—2021 годов Александру Ворчуку и главному судье Клуба в 2019—2021 гг. Вячеславу Кудрявцеву.

Заседание Ученого совета продолжил заведующий кафедрой медицинского права Александр Мохов, выступив с докладом об актуальных проблемах медицинского права. Спикер выявил основные вопросы, которые активно обсуждаются на сегодняшний день. Среди них такие темы, как деятельность по применению генетических технологий и продуктов на их основе, информационные технологии в здравоохранении, комплексная экспертиза технологий здравоохранения, защита прав уязвимых пациентов и многие другие.

Директор Центра академического развития и образовательных инноваций Владимир Никишин подробно рассказал о ключевых направлениях деятельности Центра и обозначил примерный алгоритм дальнейшего развития.

Проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков подвел итоги VIII Московского юридического форума.

*«Этот форум оказался одним из самых успешных»*, — заметил спикер, обратив внимание участников заседания на основные параметры, которые «перекрывают» предыдущие практики.

*«Было проведено 57 научных мероприятий, причем не только академической, но и практико-ориентированной формы. Очень много сателлитных мероприятий. Количество участников перекрывает в полтора раза предыдущие показатели»*, — привел статистику правовед.

Также проректор по научной работе отметил сотрудничество с внешними организациями, включая посольства Франции и Австрии, высокий процент иностранных спикеров и активную работу кафедр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В завершение Владимир Синюков анонсировал тему IX Московского юридического форума, проведение которого планируется на апрель 2022 г., — *«Legaltech. Научные решения для профессиональной юридической деятельности»*, заметив, что это *«логическое продолжение уже проведенных форумов, а также стратегическое направление развития науки и образования в Университете»*.

## НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ

Вышел в свет третий том работ Олега Емельяновича Кутафина, в котором объединены статьи, лекции, учебники, комментарии и рецензии, а также энциклопедические статьи.

*«Каждая работа Олега Емельяновича поражает индивидуальностью и авторской позицией, смелостью идей, фундаментальностью постановки научных проблем, новизной подходов к оценке явлений правовой и социальной действительности»,* — отметила составитель сборника, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Валентина Комарова.

В сборнике собраны труды правоведа, касающиеся основ государственности, становления и развития конституционализма в России, индивидуального статуса субъектов государственного права, организации и деятельности советов народных депутатов.



## НАГРАЖДЕНИЯ

### Талия Хабриева, Павел Крашенинников и Андрей Клишас стали почетными профессорами МГЮА

12 апреля 2021 г. в МГЮА состоялось торжественное заседание Ученого совета, на котором первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Грачева объявила о присвоении звания «Почетный профессор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» трем известным правоведам: Талие Хабриевой, Павлу Крашенинникову и Андрею Клишасу.

Открывая церемонию, первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Грачева рассказала, что данная традиция была заложена Олегом Емельяновичем Кутафиным, имя которого носит Университет.

*«Присвоение этого звания свидетельствует о признании научных достижений и большой работы по совершенствованию российского законодательства, российской государственности известными учеными, государственными и политическими деятелями. Это также знак благодарности и признательности нашим единомышленникам, коллегам и*





друзьям за поддержку, помощь и сотрудничество с нашим Университетом», — сказала Елена Грачева.

*«В то же время оказанная нам честь быть почетными профессорами МГЮА свидетельствует о признании и наших с вами заслуг, в частности той работы, которая была нами проделана в области высшего юридического образования, в науке и сотрудничестве с различными органами власти», — отметила спикер.*

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев напомнил, что *«все мы находимся под впечатлением тех событий, которые происходили в 2020 году — я, конечно, имею в виду внесение изменений в Конституцию».*

*«Это была титаническая работа и очень творческий и по-настоящему всенародный процесс: вносилось очень много предложений, они поступали на обработку в четыре рабочие подгруппы, все это обсуждалось, но все замыкалось на трех сопредседателях, которые сегодня стали почетными профессорами МГЮА», — указал Виктор Блажеев.*

# АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

## ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

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

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



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

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.023-044

**T. N. MOSKALKOVA,**

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

### INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS: YESTERDAY, TODAY, TOMORROW

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

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

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

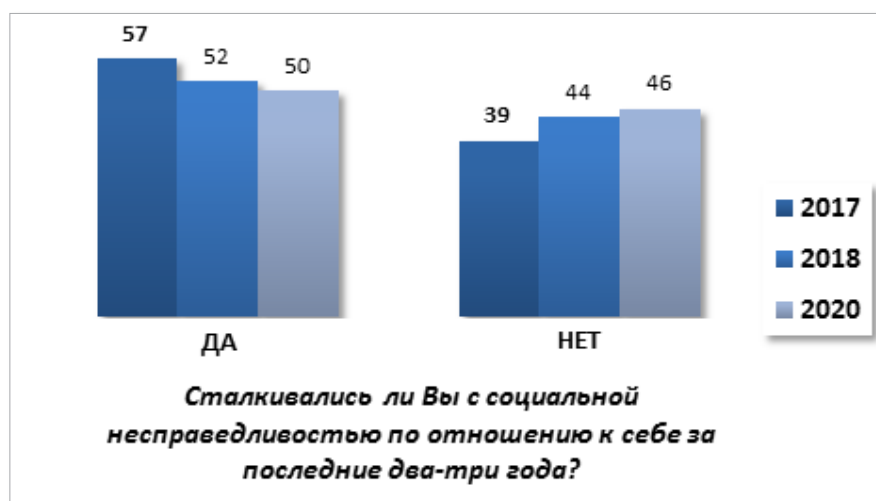
<sup>1</sup> Во время дискуссии, развернувшейся на площадке Общественной палаты 16 марта 2021 г. по вопросу о целесообразности создания российского суда по правам человека,



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

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

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



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

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

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



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

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

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



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

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

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



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

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

Обновленное Российское государство провозгласило в качестве одной из своих задач коренное улучшение положения с правами человека в нашем обществе. В этой связи депутатами, правозащитным сообществом, учеными, да и просто рядовыми гражданами было предложено использовать опыт по организации и деятельности института омбудсмена, который к началу 90-х гг. прошлого столетия завоевывал европейское пространство, получил поддержку ООН и Совета Европы, куда в те годы стремилась и новая Россия<sup>4</sup>. Такие устремления отвечали и международному тренду, международной практике поощрения и защиты прав человека.

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

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

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

А (латинские буквы)<sup>6</sup>. Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации первоначально в 2001 г. был присвоен статус В, а 2008 г. — статус А, что означает полное соответствие Парижским принципам<sup>7</sup>.

Таким образом, возникновение института омбудсмена в России шло под воздействием процессов демократизации и в едином русле развития институтов государственной несудебной защиты прав граждан в мире<sup>8</sup>.

Впервые в отечественной истории на государственном уровне идея об образовании института омбудсмена озвучена в *Декларации прав и свобод человека и гражданина*, принятая 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР. Она предусматривала создание должности парламентского уполномоченного по правам человека<sup>9</sup>.

Однако в дальнейшем, в ходе подготовки нового конституционного акта, эта идея трансформировалась<sup>10</sup>, и в *Конституции Российской Федерации 1993 г.*

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

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

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

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

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

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



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

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

Именно такую роль в обществе отводят институту омбудсмана современные международные правовые документы: Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 2020 г. A/RES/75/186 «Роль институтов омбудсмана и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права»<sup>11</sup>, Венецианские принципы<sup>12</sup>, принятые в 2019 г. Европейской комиссией за демократию через право<sup>13</sup>, Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О совершенствовании института омбудсмана»<sup>14</sup>, принятые на 1357-м заседании 16 октября 2019 г.

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

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

---

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

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

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

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

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



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

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

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

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

В субъектах Российской Федерации начали активно приниматься законы об уполномоченных по правам человека<sup>17</sup>, назначаться первые региональные уполномоченные по правам человека, формироваться их аппараты.

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

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

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





К середине 2003 г. законы о региональных уполномоченных по правам человека были приняты в 29 субъектах Российской Федерации, в 25 регионах назначены уполномоченные<sup>18</sup>.

Жизнью были вызваны объединяющие формы работы уполномоченных по правам человека — *координационные советы*. Вместе с тем Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не устанавливал механизмов взаимодействия федерального и региональных уполномоченных по правам человека и не разграничивал полномочия между ними, что стало предметом обсуждения на стадии принятия законопроекта<sup>19</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

До 2014 г. в большинстве регионов страны были приняты специальные законы об уполномоченных по правам человека<sup>20</sup> и учреждены должности уполномоченных по правам человека (в 81 субъекте РФ<sup>21</sup>); завершен процесс создания координационных советов уполномоченных по правам человека в федеральных округах<sup>22</sup>.

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

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

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

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



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

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

Общезаконодательные основы правового положения региональных омбудсменов и взаимоотношений внутри правозащитного сообщества российских омбудсменов получили в 2015 г., который знаменует собой начало очередного этапа развития российского института уполномоченных по правам человека. Он положен Федеральным конституционным законом от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ<sup>24</sup> и Федеральным законом от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ<sup>25</sup>, которыми внесены изменения в базовый Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и другие законодательные акты.

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

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

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

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

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2007.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2016.



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

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

Названные законодательные новеллы позволили создать условия для повсеместного распространения этого института во всех российских регионах, но потребность в завершении законодательного оформления деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации оставалась актуальной и была продолжена<sup>26</sup>.

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

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

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.



*возможности* для граждан в доступе к механизмам защиты прав и свобод на территории различных регионов России<sup>28</sup>.

О необходимости его разработки было доложено автором данной статьи председателю и членам Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 5 декабря 2016 г.<sup>29</sup> Инициатива была поддержана председателем Совета Федерации В. И. Матвиенко, которая поручила членам Совета Федерации разработать соответствующий законопроект. При непосредственном участии федерального и региональных уполномоченных в 2019 г. была завершена подготовка данного законопроекта<sup>30</sup>.

Федеральный закон *впервые определил* предмет и задачи, направления и принципы<sup>31</sup> деятельности уполномоченных по правам человека; установил требования к уполномоченным по правам человека в субъекте РФ, порядок их назначения и освобождения от должности; предоставил региональным уполномоченным по правам человека дополнительные полномочия<sup>32</sup>; закрепил на федеральном уровне дополнительные гарантии независимости регионального уполномоченного. Нормы закона позволили расширить круг должностных лиц в субъектах Российской Федерации, с которыми региональные омбудсмены могут взаимодействовать при рассмотрении жалоб, в том числе посредством заключения соглашений (ФСИН России, ФССП России, МВД России и др.).

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

В частности, в адрес органов прокуратуры, других государственных и муниципальных органов направлено 16 213 мотивированных обращений о проведении проверок и принятии мер реагирования, оказании адресной помощи гражданам в реализации их прав, 2 632 запроса о предоставлении сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалоб<sup>33</sup>. Из диаграммы видно, что Уполномоченному удается наращивать эффективность работы.

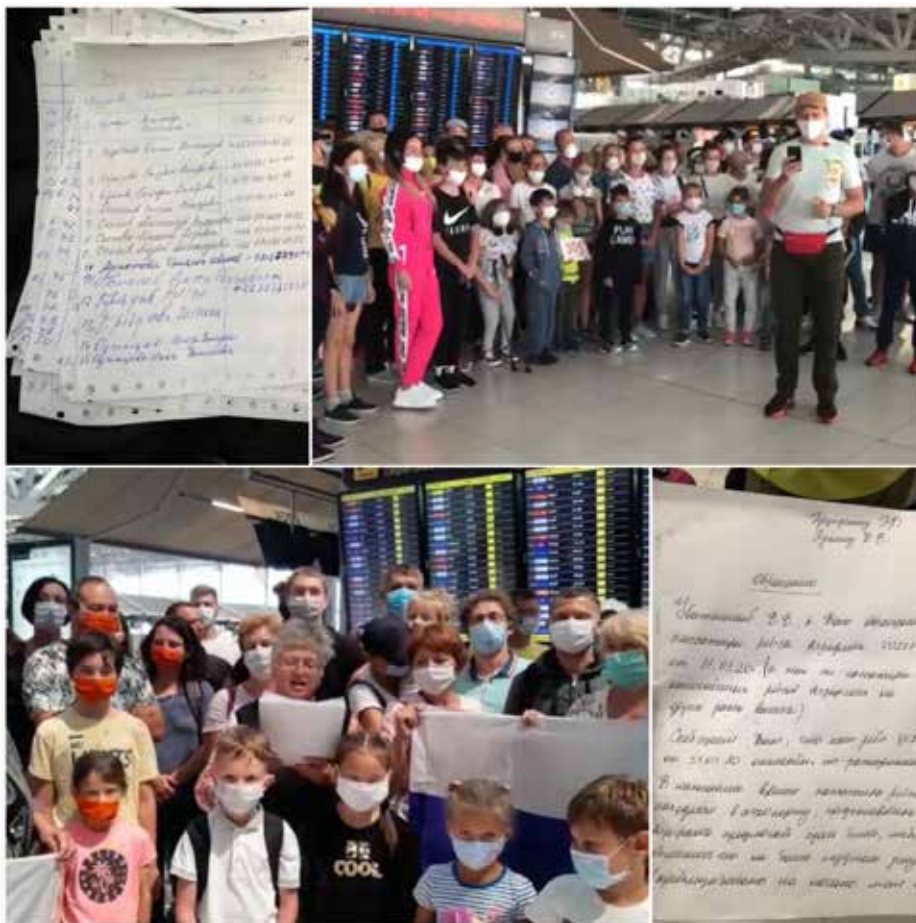


Количество положительно разрешенных жалоб граждан в 2016—2020 гг.

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

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





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

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

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

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





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

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

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

Нередко помощь людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию в условиях распространения COVID-19, удавалось оказать исключительно благодаря слаженной работе уполномоченных по правам человека, действующих как зрелый сложившийся институт<sup>34</sup>.

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

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

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

Считаю также важным повысить в рамках своего мандата уровень защиты *наиболее уязвимых групп населения* — инвалидов, несовершеннолетних, женщин, осужденных, пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, и др. Необходимо, например, продолжить добиваться решения вопроса о формировании службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, создание которой предусмотрено законодательством<sup>35</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## БИБЛИОГРАФИЯ

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



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



## Актуальные проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРАВООЩИТНЫМИ ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

**Аннотация.** В статье анализируются различные аспекты правовой природы института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, подчеркивается многогранность его правозащитной деятельности во взаимодействии с общественными институтами. Обосновывается эффективность такого взаимодействия, в том числе на примере сотрудничества с Научно-образовательным центром по правам человека (НОЦ) при Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Отмечаются сложности в работе уполномоченных, связанные с тем, что возрастающая цифровая грамотность населения позволяет относительно легко направить обращение федеральному Уполномоченному по правам человека, региональным уполномоченным, а возможности этих органов довольно ограничены. В связи с этим формулируются некоторые предложения. Анализируются возможности реализации прав и свобод человека и гражданина уполномоченным при поддержке институтов гражданского общества, предлагается развивать такое взаимодействие в разных направлениях, подумать над критериями эффективности института уполномоченных, включающими и такой показатель, как взаимодействие с институтами гражданского общества.

**Ключевые слова:** Конституция, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, гражданское общество, взаимодействие, общественные объединения, формы участия, правозащитная деятельность.



**Галина Дмитриевна САДОВНИКОВА,**  
профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ  
[sadovnikovag@inbox.ru](mailto:sadovnikovag@inbox.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.045-053

**G. D. SADOVNIKOVA,**

*Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law  
of the Kutafin University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor,  
Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation  
sadovnikovag@inbox.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

### **THE INTERACTION OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION WITH CIVIL SOCIETY HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS**

**Abstract.** *The article analyzes various aspects of the legal nature of the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, emphasizes the versatility of its human rights activities in cooperation with public institutions. The effectiveness of such interaction is justified, including by the example of cooperation with the Scientific and Educational Center for Human Rights (REC) at the O. E. Kутафина University (MSLA). There are difficulties in the work of the commissioners, due to the fact that the increasing digital literacy of the population makes it relatively easy to send an appeal to the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, regional commissioners, and the capabilities of these bodies are quite limited. In this regard, some proposals are formulated. The author analyzes the possibilities for the implementation of human and civil rights and freedoms by the Commissioners with the support of civil society institutions, suggests developing such interaction in different directions, and considers the criteria for the effectiveness of the institution of commissioners, including such an indicator as interaction with civil society institutions.*

**Keywords:** *Constitution, Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, civil society, interaction, public associations, forms of participation, human rights activities.*

**И**нститут уполномоченного по правам человека (омбудсмена), возникший в далеком 1809 г. в Швеции и воспринятый правовыми системами многих стран мира, остается востребованным и достаточно эффективным правозащитным инструментом по сей день. *Омбудсмен — это должностное лицо, назначаемое парламентом и имеющее задачи защиты прав и свобод человека и гражданина*<sup>1</sup>.

Наименования данного института в зарубежных странах различны, но суть едина: и народный правозащитник в Австралии, и парламентский комиссар по делам администрации в Великобритании, и медиатор во Франции, и защитник народа в Испании имеют главную общую гуманистическую цель и некоторые общие черты. Все они назначаются с помощью парламентских процедур, являются

<sup>1</sup> Конституционное право : Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Норма, 2000.

независимыми от органов исполнительной власти и имеют весьма ограниченные правовые возможности к восстановлению нарушенных прав. Им не присущи такие государственно-властные полномочия, которые позволяли бы восстановить нарушенное право своим решением, применить к виновному государственное принуждение и юридическую санкцию.

В то же время авторитет и безупречная репутация лица, занимающего должность омбудсмена, способствуют привлечению внимания высших органов государственной власти и широкой общественности к состоянию дел с правами человека в каждой конкретной стране. Привлекательность данного института состоит также в простоте и доступности процедуры обращения: как правило, не требуется строго установленной формы, оплаты госпошлины, рассмотрение жалобы происходит в короткие сроки.

В Российской Федерации с принятием Конституции 1993 г. данный институт получил самую высокую правовую регламентацию. В пункте «е» ст. 103 к числу предметов ведения Государственной Думы отнесено назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека (далее также — Уполномоченный), действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

Анализ норм Конституции и Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 9 ноября 2020 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон № 1-ФКЗ) позволяет определить несколько аспектов правовой природы института Уполномоченного. Он может рассматриваться как:

- орган парламента и организационная форма участия парламента в обеспечении конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>;
- форма парламентского контроля, позволяющая путем анализа обращений граждан: их тематики, распределения по регионам, по сферам ответственности органов исполнительной власти — выявлять проблемы, «болевые точки» в различных сферах общественной жизни, получить представление о недостатках в работе органов публичной власти, строить дальнейшую законодательную и иную парламентскую деятельность с учетом полученных данных;
- элемент общей системы государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина, взаимодействующий как с органами публичной власти, так и с институтами гражданского общества;
- важнейший информационный канал, обеспечивающий общедоступность содержащихся в ежегодном докладе Уполномоченного, специальных докладах сведений о состоянии дел с соблюдением и защитой прав человека в Российской Федерации;
- самостоятельный правозащитный институт.

Согласно Закону № 1-ФКЗ Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.11.2020).

<sup>3</sup> Эбзеев Б. С. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М. : Эксмо, 2009. С. 796.



органам и должностным лицам. Он не входит ни в одну из ветвей власти (законодательную, исполнительную, судебную), но взаимодействует при осуществлении своих функций с каждой из них в установленных законом формах, обусловленных целями и задачами данного института. В качестве целей Закон определяет обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Задачи определяются положением ч. 3 ст. 1 Закона № 1-ФКЗ: Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Примечателен, по мнению известного теоретика права А. В. Малько, тот факт, что учреждение должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации связано с приоритетом защиты прав граждан от неправомерных и нецелесообразных действий прежде всего органов самой государственной власти и органов местного самоуправления. Это и есть то, что можно назвать системой сдержек и противовесов в механизме функционирования государственного аппарата<sup>4</sup>.

Таким образом, введение в российскую конституционно-правовую действительность института уполномоченных способствует не только непосредственно восстановлению нарушенных прав человека (что само по себе очень важно), но и совершенствованию законодательства, развитию международного сотрудничества в сфере прав человека, правовому просвещению, развитию институтов гражданского общества.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации дополняет имеющуюся систему гарантий прав человека, является существенным элементом этой системы. Как отмечала профессор Е. И. Козлова, «в обеспечении гарантий прав и свобод человека и гражданина важную и своеобразную роль призван играть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Хотя Уполномоченный не отменяет решений государственных органов, не выносит самостоятельных санкций, его деятельность очень важна. Во многих случаях доступность и простота обращения, результативность способствуют тому, что граждане предпочитают обращаться именно к Уполномоченному за защитой своих нарушенных прав.

В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год приводятся следующие цифры и факты: «Используя весь арсенал полномочий, предусмотренных законом для осуществления защиты прав человека, непосредственно Уполномоченному удалось во взаимодействии с государственными органами, в первую очередь с органами прокурорского надзора, при

<sup>4</sup> Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. С. 139.

<sup>5</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Велби ; Проспект, 2006. С. 253.

поддержке институтов гражданского общества добиться положительных решений по 1 442 жалобам, в том числе 82 коллективным.

Оказана адресная помощь в защите прав 2 503 гражданам. Всего же положительный эффект от правозащитных мероприятий в связи с рассмотрением жалоб ощутили сотни тысяч человек. Помощь в восстановлении своих нарушенных прав получили труженики 35 предприятий, жители 47 населенных пунктов с неблагоприятной экологической обстановкой, жильцы 7 аварийных домов»<sup>6</sup>.

В докладе особо подчеркивается, что добиться позитивных результатов Уполномоченному удалось во взаимодействии с институтами гражданского общества.

Если формы взаимодействия Уполномоченного с органами законодательной, исполнительной и судебной власти определены законодательством, то в отношении взаимодействия с институтами гражданского общества Закон № 1-ФКЗ довольно скуп. Статья 41 Закона определяет, что при Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

В 2008 г. в Закон № 1-ФКЗ введена новая статья — ст. 36.1 о взаимодействии с общественными наблюдательными комиссиями (ОНК), сформированными в субъектах РФ в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. В Закон также включены нормы о ежегодном направлении общественными наблюдательными комиссиями Уполномоченному материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Единственной прямо указанной в Законе формой взаимодействия Уполномоченного с Общественной палатой РФ является обязанность Палаты информировать Уполномоченного о том, что в соответствующем субъекте РФ сформирована в правомочном составе общественная наблюдательная комиссия, а также об изменениях в ее составе. Очевидно, что введение таких норм в Закон № 1-ФКЗ обусловлено тем, что количество жалоб, связанных с условиями содержания под стражей и отбывания наказания в виде лишения свободы было и остается стабильно высоким.

Косвенно одну из форм взаимодействия Уполномоченного с гражданским обществом можно вывести из содержания нормы ч. 2 ст. 32 Закона № 1-ФКЗ: «Уполномоченный вправе обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях».

Поскольку непременно участниками парламентских слушаний являются представители экспертного сообщества, политических партий, иных общественных объединений, на слушаниях происходит обсуждение законопроектов, иных важных вопросов государственного и общественного значения, можно признать участие Уполномоченного и его представителей в парламентских слушаниях одним из элементов взаимодействия с гражданским обществом.

<sup>6</sup> URL: <https://ombudsmanrf.org>.





Разумеется, в реальности такое взаимодействие не ограничивается прямо установленными законом формами — оно значительно шире, о чем неоднократно упоминалось в ежегодных докладах Уполномоченного. Так, в докладе за 2019 год отмечено: «Правозащитная деятельность Уполномоченного строится на основе взаимодействия с институтами гражданского общества, потому что развитый социум является важнейшей предпосылкой построения правового государства и его равноправным партнером.

Насколько общество нуждается в поддержке со стороны государства, настолько и государству необходимы социальные институты, и прежде всего как незаменимый источник информации о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. В 2019 г. к Уполномоченному поступили 192 обращения от общественных объединений и правозащитных организаций»<sup>7</sup>.

Таким образом, общественные объединения — важный источник информации для Уполномоченного, своеобразный барометр общественного благополучия. Такие обращения чаще всего содержат информацию не о каком-то единичном нарушении прав человека, а обобщенную информацию о нарушениях в определенной сфере.

Кроме того, правозащитные общественные объединения и их представители обращаются с просьбой дать оценку законопроектам, законам, решениям органов публичной власти, нарушающим, по их мнению, или содержащим предпосылки для нарушений прав человека. Уполномоченный, в свою очередь, обращается к экспертному сообществу за научно-аналитической поддержкой. Так, в ежегодном докладе за 2018 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова в качестве одного из приоритетных направлений своей дальнейшей деятельности определила «содействие выстраиванию единой государственной системы защиты прав и свобод человека, повышение ее эффективности, консолидацию вокруг нее институтов гражданского общества»<sup>8</sup>.

В процессе своей работы, как отмечается далее в докладе, Уполномоченный нуждается в научно-аналитической поддержке. Эту задачу в перспективе должен выполнять Национальный центр по правам человека. В качестве первого этапа его формирования в рамках исполнения поручения Президента РФ № Пр-620 от 12 апреля 2018 г. создан Научно-образовательный центр по правам человека (НОЦ), который должен функционировать в качестве структурного подразделения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В настоящее время Центр успешно работает. Уже в мае 2018 г. под эгидой Уполномоченного на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла Всероссийская научно-методическая конференция «Правовое просвещение и образование в области прав человека: опыт и перспективы современной России», в работе которой приняли участие 180 человек. На протяжении трех лет специалисты Центра по запросам Уполномоченного на основе обращений граждан и общественных объединений готовят экспертные заключения, проводят совместные мероприятия научно-методического характера.

Одно из недавно проведенных мероприятий — организованный Научно-образовательным центром по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина

<sup>7</sup> URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019>.

<sup>8</sup> URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2018>.

(МГЮА) и аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 29 января 2021 г. обучающий семинар на тему «Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Участники мероприятия — ученые, эксперты, региональные уполномоченные, представители от правозащитных общественных организаций — обсуждали вопросы, связанные с правовым регулированием и правоприменительной практикой административного судопроизводства и гражданско-процессуального законодательства, поделились опытом, выработали соответствующие рекомендации по совершенствованию законодательства, которые будут обобщены и направлены субъектам законодательной инициативы<sup>9</sup>.

Активное внимание уделяется Уполномоченным взаимодействию со СМИ и связанными с ними институтами гражданского общества. В 2020 г. в адрес Уполномоченного поступило 52 обращения по вопросам защиты свободы слова и доступа к информации, в большинстве случаев они отличались особой остротой и требовали повышенного внимания. 25 февраля 2021 г. состоялось подписание Соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Общероссийской общественной организацией «Союз журналистов России», объединяющей 85 региональных отделений, а также более 40 творческих ассоциаций, гильдий и объединений.

Новый формат сотрудничества, как следует из информации на официальном сайте Уполномоченного, включает проведение совместных мероприятий, внедрение прикладных исследований и разработок в практическую деятельность, подготовку публикаций в прессе и многое другое. «У наших организаций для гражданского общества во многом общие цели — это защита прав человека», — заявил председатель Союза журналистов России Владимир Соловьев при подписании соглашения<sup>10</sup>.

В ежегодном докладе Уполномоченного за 2019 г. обозначены и другие формы взаимодействия с институтами гражданского общества, в центре внимания которых — правозащитная деятельность. В качестве примера взаимодействия с Общественной палатой можно привести состоявшийся в апреле 2019 г. круглый стол, организованный Общественной палатой и Общероссийской общественной организацией «Общее дело» с участием представителя Уполномоченного на тему «Социальные последствия распространения алкоголя в обществе», в ходе которого были выработаны предложения, направленные на сокращение употребления алкоголя в России и популяризацию в обществе ценностей здорового образа жизни. Председатель и члены Общественной палаты принимают активное участие в работе секций Экспертного совета при Уполномоченном.

<sup>9</sup> URL: [http://msal.ru/news/prepodavateli-mgyua-proveli-obuchayushchiy-seminar-dlya-upolnomochennykh-po-pravam-cheloveka-v-rf-/?arrFilter\\_pf%5BUF\\_SUBJECTS%5D=33&setfilter=Y](http://msal.ru/news/prepodavateli-mgyua-proveli-obuchayushchiy-seminar-dlya-upolnomochennykh-po-pravam-cheloveka-v-rf-/?arrFilter_pf%5BUF_SUBJECTS%5D=33&setfilter=Y).

<sup>10</sup> URL: [https://ombudsmanrf.org/news/novosti\\_upolnomochennogo/view/soglashenie\\_o\\_sotrudnichestve\\_s\\_sojuzom\\_zhurnalistov\\_rossii](https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/soglashenie_o_sotrudnichestve_s_sojuzom_zhurnalistov_rossii) (дата обращения: 01.03.2021).



Соответствующее взаимодействие осуществляется региональными уполномоченными с общественными палатами субъектов РФ.

Особое значение имеет сотрудничество с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, в рамках которого в 2019 г. Уполномоченный и сотрудники Аппарата участвовали в четырех заседаниях СПЧ, где обсуждались актуальные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Немаловажной признана совместная работа с общественными правозащитными организациями: Комитетом «Гражданское содействие», Комитетом «За гражданские права», Комитетом солдатских матерей России, региональной общественной организацией «Благотворительный центр “Соучастие в судьбе”», Московской Хельсинкской группой, Фондом «В защиту прав заключенных», Правозащитным центром «Мемориал», Московским региональным общественным благотворительным фондом «Общественный вердикт» и др. За год поступило 168 обращений от правозащитных НКО, в которых чаще всего ставились вопросы защиты прав человека в уголовном процессе, в учреждениях ФСИН России, а также в сфере здравоохранения.

Обобщая формы и результаты взаимодействия с правозащитными организациями, Т. Н. Москалькова отметила проведение круглых столов, конференций, встреч, на которых вырабатывались совместные позиции, решения, рекомендации в адрес государственных органов по актуальным проблемам, участие правозащитных НКО в международных конференциях омбудсменов<sup>11</sup>.

Как видим, несмотря на довольно скудную правовую регламентацию взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, региональных уполномоченных с институтами гражданского общества, оно проводится в различных формах, причем поступательное развитие таких форм очевидно, о чем свидетельствует также создание в 2018 г. НОЦ по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и его успешная работа.

Импульсом для активизации и развития связей с гражданским обществом стали обстоятельства, связанные с пандемией и карантином, — все больше обращений поступает в цифровом формате, в нем же ведется прием граждан. Учитывая это, а также возрастающую юридическую и цифровую грамотность населения, можно утверждать, что количество таких обращений будет неуклонно и неизбежно расти. При этом каждое обращение требует проверки, и не всегда она может быть проведена исключительно в дистанционном режиме.

Очевидно, что уже сейчас возникает необходимость в пересмотре численности Аппарата Уполномоченного, определении правового статуса представителей Уполномоченного. Проблема отсутствия юридических механизмов передачи уполномоченными по правам человека своим представителям части полномочий, необходимых для проведения проверок по обращениям граждан и общественных объединений, поднимается учеными-юристами и правозащитниками<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019>.

<sup>12</sup> См.: *Гуляев Д. Е.* Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 76—80.

Целесообразность установления законом юридической возможности такой передачи становится все более очевидной. Только Уполномоченный, а не его помощники, сотрудники аппарата вправе пользоваться правовыми средствами, установленными Законом № 1-ФКЗ в целях проверки жалоб и восстановления нарушенных прав, в частности, такими, как беспрепятственное посещение органов публичной власти, присутствие на заседаниях коллегиальных органов, запрашивание необходимых материалов и т.д. В то же время сам Уполномоченный не имеет физической возможности охватить лично проверку всех поступающих жалоб, а лица, действующие по его поручению, не имеют юридической возможности использовать все предоставленные законом средства для такой проверки.

Возможно, в рамках развития взаимодействия уполномоченных с институтами гражданского общества стóбит пойти еще дальше: предоставить возможность передачи отдельных полномочий не только представителям — физическим лицам, но и в порядке эксперимента предпринимать попытки разовой передачи отдельных полномочий правозащитным организациям при проверке конкретных обращений к уполномоченным.

Обсуждения заслуживает вопрос о введении должностей заместителей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и заместителей региональных уполномоченных, придания им отдельных правовых инструментов, необходимых для осуществления функций уполномоченных.

Представляется необходимым также подумать над критериями эффективности института уполномоченных, включая в них и такой показатель, как взаимодействие с институтами гражданского общества.





**Илья Валентинович ЧЕЧЕЛЬНИЦКИЙ,**  
 первый заместитель  
 руководителя рабочего  
 аппарата Уполномоченного  
 по правам человека в  
 Российской Федерации,  
 кандидат юридических наук  
**iv89261863056@gmail.com**  
 119121, Россия, г. Москва,  
 Смоленский б-р, д. 19, стр. 2

## ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ЗАПРОСА ОБЩЕСТВА НА СОЦИАЛЬНУЮ СПРАВЕДЛИВОСТЬ

**Аннотация.** Результаты новейших социологических исследований указывают на резкое увеличение запроса на справедливость и наметившуюся тенденцию к пониманию гражданами категории справедливости в правочеловеческом контексте. На основе анализа работы государственного правозащитника раскрываются подходы к реализации принципа справедливости посредством восстановления нарушенных прав, законотворчества в сфере прав человека и гражданина, международного сотрудничества в области прав человека и правового просвещения по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Обосновываются предложения о необходимости совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

**Ключевые слова:** справедливость, социальная справедливость, права человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, омбудсмен, право, государство, общество.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.054-063

**I. V. CHECHELNITSKY,**

First deputy Chief of Staff of the Office of the High Commissioner  
 for Human Rights in the Russian Federation, Cand. Sci. (Law)

**iv89261863056@gmail.com**

119121, Russia, Moscow, Smolensky Boulevard, 19, str. 2

### INSTITUTE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF PUBLIC REQUEST FOR SOCIAL JUSTICE

**Abstract.** The results of the latest sociological studies indicate a sharp increase in the demand for justice and an emerging tendency for citizens to understand the category of justice in a human rights context. Based on the analysis of the work of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, approaches to the implementation of the principle of justice through the restoration of violated rights, lawmaking in the field of human and civil rights, international cooperation in the field of human rights and legal education on human rights and freedoms, forms and methods of their protection are revealed. The proposals on the need to improve legislation and law enforcement practice are substantiated.

**Keywords:** justice, social justice, human rights, the High Commissioner for human rights in the Russian Federation, ombudsman, law, state, society.



**П**рава человека и справедливость являются нравственно-правовыми категориями высшего порядка, в своей совокупности в идеале определяющими содержание и предназначение любой правовой нормы, правопонимания, законодательства и правоприменительной практики. Справедливость выступает нравственной основой прав человека.

Несмотря на то, что в науке продолжают споры о сущности категории справедливости, анализ ряда исследований признанных специалистов в данной области позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день сложилось понимание справедливости как важнейшей нравственной парадигмы социального устройства и его правового контура, которая выражается в соразмерности деяния и воздаяния, преступления и наказания, труда и его оценки, качества предоставляемых товаров (услуг) и платы за них и др.<sup>1</sup>

Как отметила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации профессор Т. Н. Москалькова, «обострение проблемы социальной справедливости — одна из характерных черт современного мира»<sup>2</sup>.

Права человека являются базисом современного государственно-правового устройства, определяющим императивом развития правотворчества и правоприменительной практики, правосознания и правопонимания. В правах человека на уровне правовой политики и правовой идеологии отражаются накопленные веками морально-нравственные установки добра и справедливости. Поэтому вполне понятно, что в российском обществе запрос на социальную справедливость традиционно выступает как своего рода детерминанта развития законодательства и применения права. При этом значительная часть населения связывает справедливость с правами человека, а несправедливость — с недостаточным уровнем их гарантий.

Вместе с тем новейшие социологические исследования показывают, что в 2020 г. в обществе наблюдался дефицит справедливости: 46 % россиян сталкивались с социальной несправедливостью<sup>3</sup>. Самыми яркими примерами несправедливости, по мнению граждан, выступают низкие зарплаты, невозможность получить медицинскую и социальную помощь, сокращения и безработица, обманы со стороны работодателя, некачественные услуги в сфере ЖКХ, бюрократия, дефекты в работе государственных учреждений и правоохранительных органов, судебной системы, повышение пенсионного возраста, пандемия, нарушения в

<sup>1</sup> См.: Сен А. Идея справедливости. М., 2016. С. 11; Перельман Х. Три аспекта справедливости // Правоведение. 2013. № 2 (307). С. 224; Сэндел М. Справедливость. Как поступать правильно? М., 2013. С. 31; Ролз Дж. Теория справедливости. М., 2010. С. 19; Экимов А. И. Право в контексте справедливости: к методологии исследования // Правоведение. 2013. № 2 (307). С. 51—61; Мальцев Г. В. Социальная справедливость и право. М., 1977. С. 186.

<sup>2</sup> Москалькова Т. Н. Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина (региональное измерение): материалы Международной научно-практической конференции. Владивосток, 2019. С. 2.

<sup>3</sup> Справедливость и несправедливость // URL: <https://fom.ru/TSennosti/14469> (дата обращения: 28.10.2020).



сфере налогов, банковской системы, образования, трудности в получении жилья, рост цен и др.

Тревожит тот факт, что на протяжении последних десятилетий большинство граждан считают социальное устройство несправедливым. Это с очевидностью говорит о значительном разрыве между провозглашенными в Конституции РФ и законодательстве гарантиями прав человека и их реализацией на практике. Дефицит справедливости — тревожный сигнал, который указывает на необходимость корректировки социальной политики и усиления гарантий прав человека.

Граждане связывают несправедливость главным образом с уменьшением заботы о людях, снижением уровня жизни людей, ухудшением социального климата, возросшим расслоением общества, ростом цен и налогов, дефицитом законности и порядка, плохой работой властных структур, большой безработицей в стране, ростом коррупции, повышением пенсионного возраста, снижением уровня свободы и др.<sup>4</sup>.

При этом, по мнению населения, для обеспечения социальной справедливости только усилий государства недостаточно, необходимо участие граждан в этом процессе. Значительное число опрошенных указывают, что сделать общество более справедливым можно, если быть активнее, инициативнее (14 %); быть добрее друг к другу, проявлять уважение, терпимость (11 %); отстаивать свои права (4 %)<sup>5</sup>. Такая оценка сигнализирует о запросе общества на развитие социальной активности. Для органов государственной власти в этой связи актуальными становятся вопросы развития гражданского общества, поддержки волонтерского движения.

В качестве позитивной тенденции можно отметить некоторое снижение числа граждан, которые считают, что современное российское общество в целом устроено несправедливо (с 65 % в 2018 г. до 61 % респондентов в 2020 г.). Повышение справедливости общества лежит в основе методологии движения государства по пути прогресса. И в этом смысле увеличение числа респондентов, отмечающих справедливость общественного устройства, с 22 % в 2018 г. до 24 % в 2020 г. говорит о соответствии проводимой государством политики запросу общества. Мощные социальные гарантии, созданные государством на фоне пандемии коронавируса, и долгожданные поправки к Конституции РФ, расширившие ее социально-ценностное содержание<sup>6</sup>, стали значимыми шагами в направлении справедливости.

Пожалуй, главная задача институтов публичной власти в современном демократическом государстве должна заключаться в постепенном повышении справедливости социального устройства, правовой системы, распределения материальных и духовных благ. Так ли это на практике — вопрос не всегда простой и требующий глубокого философского осмысления. Однако цель любого государственного механизма очевидна — чтобы сделать жизнь общества и конкретного человека немного лучше. Отступления от данного вектора в сфере

<sup>4</sup> *Справедливость и несправедливость.*

<sup>5</sup> *Справедливость и несправедливость.*

<sup>6</sup> *Хабриева Т. Я.* Помощь придет // Российская газета. 12.06.2020. № 275 ; *Москалькова Т. Н.* Мораль в законе // Российская газета. 06.02.2020.

государственно-правового строительства — не что иное, как существенные дефекты механизмов публичной власти.

Анализ истории развития цивилизации показывает, что справедливость остается морально-нравственным ориентиром цивилизации, который никому пока не удалось воплотить в жизнь в полной мере. При этом идея справедливости позволяет на основе критического анализа существующей ситуации реагировать на существующие несправедливости и предлагать меры по решению системных проблем в различных сферах жизни.

Постоянный процесс поиска справедливости — важнейшая задача институтов гражданского общества, научного сообщества, правового государства. Безусловно, он дает свои результаты. Современное общество не приемлет такие уродливые формы несправедливости, как рабство, голод, пытки, унижение человеческого достоинства и дискриминация по половому, расовому, национальному или иному признаку. Поступательное закрепление в важнейших нормативных документах государства традиционных морально-нравственных ценностей и их претворение в жизнь позволяют обеспечить мощный духовный каркас российского общества.

Вместе с тем анализ результатов социологических исследований, жалобы граждан в институты публичной власти, очевидные дефекты правовой системы и правоприменительной практики показывают, что сегодняшняя ситуация далека от совершенства и периодически несправедливость выплескивается через край вместе с фактами необоснованного осуждения невиновных людей, чрезмерно суровыми мерами государственного принуждения, несоразмерно низкими размерами оплаты труда, пенсий, социальных пособий, бездушием, хамством и злоупотреблениями со стороны отдельных чиновников по отношению к простому человеку.

Печальный отпечаток в этом отношении наложила и пандемия COVID-19, которая значительно обострила многие социальные проблемы и формы несправедливости: рост безработицы, значительное падение доходов населения, проблемы в здравоохранении и образовании, ограничение прав и свобод граждан, зачастую необоснованное привлечение их к административной и даже уголовной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических норм и режимов — это лишь контуры тех проблем дефицита справедливости, которые поднялись в полный рост на фоне пандемии.

В системе органов государственной власти, которые призваны бороться с несправедливостью и беззаконием, особое место отведено Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный). Данный институт находится в поле пристального внимания научного сообщества<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> См., например: *Москалькова Т. Н.* Защита прав человека: сборник статей и выступлений. М., 2020. 480 с. ; *Она же.* Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // *Законы России.* 2020. № 4. С. 3—10 ; *Она же.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // *Административное право и процесс.* 2018. № 12. С. 52 — 59 ; *Она же.* О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2018. № 1. С. 4—7 ; *Колотова Н. В.* Проблема «горизонтального» действия прав человека // *Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен*



однако недостаточно исследованными представляются вопросы, касающиеся значения омбудсмена для реализации требований социальной справедливости в обществе. Вместе с тем полагаем, что создание института государственной правозащиты в России во многом стало соразмерным ответом на возросший в конце XX столетия запрос общества на социальную справедливость, когда, по данным Института социологии РАН, «большинство россиян часто, по их признанию, испытывали стыд за свою страну (64 %)»<sup>8</sup>.

Поэтому неслучайно, что основным принципом деятельности института омбудсмена и его важнейшей целевой установкой является справедливость. Согласно Основным демократическим принципам для институтов омбудсмена, принятым в 2019 г.<sup>9</sup>, основными принципами омбудсмена являются независимость, объективность, транспарентность, справедливость и беспристрастность. Уполномоченный призван защищать права и свободы человека и гражданина, руководствуясь не только законодательством, но и справедливостью, голосом совести<sup>10</sup>. Региональные уполномоченные по правам человека также основывают свою деятельность на принципах справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности<sup>11</sup>.

Именно категорией справедливости определяется ценностное содержание конституционной должности Уполномоченного, его назначение и эффективность государственной защиты прав и свобод граждан. Уникальное значение института государственного правозащитника в системе государственных органов, призванных стоять на страже законности (органов исполнительной власти, прокуратуры, суда и других), состоит именно в том, что он имеет возможность прийти на помощь людям, не защищенным действующим законодательством, но нуждающимся в помощи с точки зрения справедливости.

К сожалению, в правоприменительной практике нередки случаи, когда, сталкиваясь с несправедливостью, граждане понимают, что с формально-юридической точки зрения с ними поступили «правильно», по закону. В таких ситуациях им совершенно обоснованно могут отказывать судебные органы, не видя правовых оснований для защиты их прав, становятся неэффективными меры прокурорского реагирования, поскольку нет нарушений действующего законодательства, которые требуют устранения, бессильны органы исполнительной власти,

---

лучшими практиками омбудсменов : материалы Междунар. научно-практич. конф. М., 2018. С. 157—168 ; *Баранов В. М., Баранова М. В.* Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3. С. 15—28.

<sup>8</sup> Назло дефолтам // Российская газета. 30.06.2011. № 139.

<sup>9</sup> См.: Основные демократические принципы для институтов омбудсмена (Венецианские принципы) // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (дата обращения: 16.02.2020).

<sup>10</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

руководствующиеся требованиями закона. Но что делать, если закон несправедлив? Выражаясь словами известного политического деятеля, «формально правильно, а по сути издевательство»<sup>12</sup>.

Для таких случаев как раз и существует институт Уполномоченного, который в силу своего уникального конституционно-правового статуса способен подняться над формальными догмами законодательства и посмотреть на правовую коллизию шире, с точки зрения социальной справедливости. Не «как оно по закону», а «как оно должно быть с позиции справедливости» — вот основополагающий вопрос в деятельности омбудсмена. Безусловно, с этих позиций противостоять системе бывает чрезвычайно сложно. Корпоративная солидарность, ложно понятые интересы службы, нежелание признавать свои ошибки — эти и другие причины являются серьезными препятствиями на пути установления справедливости в работе омбудсмена.

Сотни тысяч граждан, чьи права удалось защитить в последние годы, говорят о том, что институт государственной правозащиты выступает эффективным инструментом восстановления справедливости. Основными функциями омбудсмена являются восстановление нарушенных прав, совершенствование законодательства, развитие международного сотрудничества, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека.

Важнейшее направление деятельности Уполномоченного — рассмотрение обращений граждан и восстановление их нарушенных прав. В 2016—2020 гг. рассмотрено свыше 200 тыс. обращений, проведено более 20 тыс. личных приемов граждан. Принятые Уполномоченным меры позволили восстановить права более 1 млн граждан, включая неопределенный круг лиц<sup>13</sup>. Российскими судебными органами отменено и пересмотрено по ходатайствам Уполномоченного более 40 решений нижестоящих судов.

Крайней формой проявления несправедливости является привлечение невиновных людей к уголовной ответственности. Но в результате мер, принимаемых Уполномоченным совместно с органами прокуратуры и судами, и в этих случаях удается добиться справедливости. Например, в связи с жалобой И., необоснованно осужденного и приговоренного к 14 годам лишения свободы за незаконный оборот наркотиков, Уполномоченный направила мотивированное обращение в Генпрокуратуру России. Поддержав позицию Уполномоченного, Генпрокуратура России обратилась с кассационным представлением в Верховный Суд РФ о возобновлении производства по делу ввиду вновь открывшихся обстоятельств. В результате 26.05.2020 гражданин И. после 7 лет незаконного заключения был оправдан Ленинским районным судом г. Смоленска за отсутствием события преступления. Судом признано его право на реабилитацию<sup>14</sup>.

Нередко положительные решения, которых удается достичь Уполномоченному, в дальнейшем кладутся в основу судебной практики и принимаемых нормативных

<sup>12</sup> См.: Цитаты известных личностей // URL: <https://ru.citaty.net/tsitaty/450627> (дата обращения: 21.02.2021).

<sup>13</sup> Миллион прав // Российская газета. 10.12.2020. № 279.

<sup>14</sup> Ничего не было — свободны // URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/27/86040-nichego-ne-bylo-svobodny> (дата обращения: 21.02.2021).





правовых актов. Так, в результате обращения Уполномоченного в Верховный Суд РФ в защиту прав семьи добросовестных приобретателей из г. Тулы не только было сохранено жилье конкретной семьи<sup>15</sup>, но и внесены изменения в законодательство, направленные на повышение гарантий прав добросовестных приобретателей<sup>16</sup>.

Не менее эффективный инструментарий для претворения в жизнь требований справедливости предоставлен Уполномоченному и в сфере совершенствования законодательства. Закон наделяет его правом обращаться в государственные органы с предложениями по совершенствованию законодательства, которые обычно находят понимание. Всего за 2016—2020 гг. предложения Уполномоченного нашли отражение более чем в 60 нормативных правовых актах. Например, в 2020 г. по инициативе Уполномоченного законодательно закреплено право осужденного на перевод в исправительное учреждение, расположенное вблизи места жительства его родственников<sup>17</sup>.

В результате принятого по инициативе Уполномоченного постановления Правительства РФ от 23.10.2019 г. № 1360<sup>18</sup> реструктуризировано 21 759 ипотечных займов. От выселения и разорения было спасено: 2 115 многодетных семей, 1 714 семей с инвалидами, 523 семьи ветеранов боевых действий, 17 172 семьи с детьми и 235 иных семей<sup>19</sup>.

Интересные кейсы порою возникают в сфере международного сотрудничества на правозащитном треке. Правозащитная дипломатия помогла оказать содействие в восстановлении прав сотен россиян, попавших в сложную ситуацию за рубежом<sup>20</sup>. В результате взаимодействия со своими коллегами из зарубежных стран, в том числе в рамках созданного в 2017 г. Евразийского альянса омбудсменов и совместной работы с МИД России Уполномоченный смогла оказать помощь сотням российских граждан, находившихся за границей.

Правозащитная дипломатия, реализуемая путем использования инструментария Уполномоченного, позволяет добиваться справедливости, когда отсутствуют правовые механизмы разрешения сложившихся конфликтных ситуаций. Например, в 2017 г. благодаря усилиям омбудсмена 12 украинских заключенных с территории России были перемещены на Украину. Во время посещения СИЗО № 1 в г. Симферополе к Уполномоченному обратились несколько заключенных

<sup>15</sup> См: Квартирный вопрос // URL: <https://iz.ru/news/662744> (дата обращения: 21.02.2021).

<sup>16</sup> Федеральный закон от 16.12.2019 № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 51 (ч. I). Ст. 7482.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 01.04.2020 № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 03.04.2020. № 72.

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 23.10.2019 № 1360 «О внесении изменений в основные условия реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации» // СЗ РФ. 2019. № 43. Ст. 6112.

<sup>19</sup> Форс-мажорная ипотека // Российская газета. 31.07.2019. № 168.

<sup>20</sup> См., например: *Вышинский К. В.* «Жил напротив тюрьмы...»: 470 дней в застенках Киева. М., 2020. 320 с.

с просьбой помочь им отбыть оставшийся срок наказания на Украине, гражданами которой они являлись.

Правовая коллизия состояла в том, что украинские граждане, совершившие преступления в Украине и осужденные украинскими судами, после воссоединения Крыма с Россией оказались в патовой ситуации, поскольку передать их Украине было невозможно из-за отказа украинского государства признать Крым территорией России. Более года Уполномоченный работала над их возвращением домой, обращалась в российские и украинские государственные органы. Впервые уполномоченным по правам человека России и Украины удалось установить своеобразный «гуманитарный коридор». Как отметила Уполномоченный, «мы не могли передать людей по закону, но переместили их по справедливости. Тем самым показав, что права человека — важнее всего»<sup>21</sup>.

Еще одним направлением работы омбудсмена, направленным на установление справедливости, является правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Эффективная борьба за права человека предполагает, что люди знают свои права и методы их защиты<sup>22</sup>. Поэтому основной задачей Уполномоченного является обучение граждан правовым знаниям и правомерным способам защиты своих прав, «чтобы каждый мог жить и поступать по справедливости. Чем больше у человека базовых познаний в правовой сфере, тем больше шансов восстановить справедливость»<sup>23</sup>.

Конечно, формат статьи не позволяет в полной мере раскрыть значение института омбудсмена для реализации требований справедливости. Вместе с тем полагаем, что приведенных аргументов достаточно, чтобы сформулировать вывод о ключевой роли омбудсмена в деле обеспечения социальной справедливости. Обширный и разнообразный инструментарий омбудсмена по защите прав граждан, совершенствованию законодательства, международному сотрудничеству и правовому просвещению выступает эффективным механизмом реализации требований справедливости в правотворчестве, правоприменении на уровне правовой идеологии.

Однако эффективность деятельности Уполномоченного может быть выше, если будет продолжено совершенствование его протекторного инструментария. Перспективным представляется расширение практики использования предоставленного Уполномоченному права обращаться в суды с административными исковыми заявлениями, наделение омбудсмена полномочиями по вынесению обязательных для государственных органов решений, по рассмотрению жалоб граждан на действия (бездействие) не только органов публичной власти, но и организаций, выполняющих общественно значимые функции, по подготовке обязательных для учета государственными органами заключений на законопроекты и др.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Операция «Перемещение» // URL: <https://iz.ru/news/673924> (дата обращения: 21.02.2021).

<sup>22</sup> *Иеринг фон Р.* Борьба за право. М., 1901. 64 с.

<sup>23</sup> Татьяна, Френсис и студенты // URL: <https://iz.ru/837370/tatiana-moskalkova/tatiana-frensis-i-studenty> (дата обращения: 21.02.2021).

<sup>24</sup> См. подробнее: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Российская газета. 14.04.2020. № 80.



Институт омбудсмена обеспечивает баланс интересов в парадигме «государство, общество, личность», позволяет снимать сложные правовые коллизии, не допуская роста социальной напряженности, обеспечивает дополнительные гарантии справедливости. Поэтому полагаем, что вопросы о роли омбудсмена в контексте требований справедливости должны и впредь находиться в фокусе внимания юридического сообщества.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Российская газета. — 14.04.2020. — № 80.
2. Баранов В. М., Баранова М. В. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2020. — № 3. — С. 15—28.
3. *Иеринг фон Р.* Борьба за право. — М., 1901. — 64 с.
4. Квартирный вопрос // URL: <https://iz.ru/news/662744> (дата обращения: 21.02.2021).
5. Колотова Н. В. Проблема «горизонтального» действия прав человека // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов : Материалы междунар. научно-практич. конф. — М., 2018. — С. 157—168.
6. Мальцев Г. В. Социальная справедливость и право. — М., 1977.
7. Миллион прав // Российская газета. — 10.12.2020. — № 279.
8. Москалькова Т. Н. Защита прав человека : сборник статей и выступлений. — М., 2020. — 480 с.
9. Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. — 2018. — № 12. — С. 52—59.
10. Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России. — 2020. — № 4. — С. 3—10.
11. Москалькова Т. Н. Мораль в законе // Российская газета. — 06.02.2020.
12. Москалькова Т. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 1.
13. Москалькова Т. Н. Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина (региональное измерение) : материалы Международной научно-практической конференции. — Владивосток, 2019.
14. Назло дефолтам // Российская газета. — 30.06.2011. — № 139.
15. Ничего не было — свободны // URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/27/86040-nichego-ne-bylo-svobodny> (дата обращения: 21.02.2021).

16. Операция «Перемещение» // URL: <https://iz.ru/news/673924> (дата обращения: 21.02.2021).
17. Основные демократические принципы для институтов омбудсмена (Венецианские принципы) // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (дата обращения: 16.02.2020).
18. *Перельман Х.* Три аспекта справедливости // Правоведение. — 2013. — № 2 (307).
19. *Ролз Дж.* Теория справедливости. — М., 2010.
20. *Сен А.* Идея справедливости. — М., 2016.
21. Справедливость и несправедливость // URL: <https://fom.ru/TSennosti/14469> (дата обращения: 28.10.2020).
22. *Сэндел М.* Справедливость. Как поступать правильно? — М., 2013.
23. Татьяна, Френсис и студенты // URL: <https://iz.ru/837370/tatiana-moskalkova/tatiana-frensis-i-studenty> (дата обращения: 21.02.2021).
24. Форс-мажорная ипотека // Российская газета. — 31.07.2019. — № 168.
25. *Хабриева Т. Я.* Помощь придет // Российская газета. — 12.06.2020. — № 275.
26. Цитаты известных личностей // URL: <https://ru.citaty.net/tsitaty/450627-vladimir-ilich-lenin-formalno-pravilno-a-po-suti-izdevatelstvo/> (дата обращения: 21.02.2021).
27. *Экимов А. И.* Право в контексте справедливости: к методологии исследования // Правоведение. — 2013. — № 2 (307). — С. 51—61.





**Валентина  
Викторовна  
КОМАРОВА,**

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор, доктор юридических наук, почетный работник высшего образования России  
[vvkomarova@msal.ru](mailto:vvkomarova@msal.ru)  
 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ

**Аннотация.** В статье рассматривается деятельность уполномоченных по правам человека в Российской Федерации в сфере политических прав. Подчеркивается современная динамика института политических прав не только посредством увеличения правомочий по реализации конституционно закрепленных политических прав, численного увеличения исследуемой группы, но и посредством расширения их задач, например поддержания доверия к власти. Автор приходит к выводу, что профилактика рисков в сфере политических прав посредством правового просвещения в сфере прав человека, повышения уровня правосознания граждан сегодня актуальная и необходимая деятельность уполномоченных по правам человека в России. В конечном счете их просветительская деятельность, на первый взгляд, косвенная в отношении сферы политических прав, должна быть направлена на восстановление доверия к публичной власти. Доверие — основа устойчивого развития Российского государства и гражданского общества, являющегося базой для активной жизненной позиции человека, проявляющейся прежде всего в сфере политических прав. На основе проведенного анализа отраслевого законодательства сформулированы предложения по его реформированию и направлениям деятельности в рамках заявленной темы.  
**Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, политические права, конституционная реформа, доверие, правовое просвещение, деятельность уполномоченных по правам человека в сфере правового просвещения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.064-075

**V. V. KOMAROVA,**

Acting Head of Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor  
[vvkomarova@msal.ru](mailto:vvkomarova@msal.ru)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### ACTIVITIES OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF POLITICAL RIGHTS: CURRENT CHALLENGES

**Abstract.** The article covers the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation in the field of political rights. The current dynamic of the institution of political rights is emphasized not only by



*increasing the powers to exercise constitutionally enshrined political rights and by numerically increasing of the group studied, but also by broadening their objectives, for example, maintaining trust in authority. The author concludes that the prevention of risks in the field of political rights through legal education in the field of human rights, raising the level of legal awareness of citizens today is a relevant and necessary activity of the Commissioners for Human Rights in Russia. Ultimately, their educational activities — at first glance, indirect in terms of political rights, should be aimed at restoring confidence in public authority. Trust is the base for the sustainable development of the Russia and civil society, which is the basis for an active living position, manifested primarily in the field of political rights. On the base of the analysis of sectoral legislation, was formulated proposals for its reform and directions of activities within the stated topic.*

**Keywords:** *High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, political rights, constitutional reform, trust, legal education, activities of human rights commissioners in the field of legal education.*

**П**олитические права не являются лидирующим предметом обращений к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах РФ.

В 2019 г. в адрес Уполномоченного поступило 51 обращение по вопросам избирательных прав граждан (в 2018 г. — 81, в 2017 г. — 50)<sup>1</sup>, а к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации — 249.

Сфера политических прав как направление деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ подвержена определенным факторам, очевидно, не облегчающим деятельность в обозначенной сфере.

Под воздействием общественного развития и достижений научно-технического процесса происходит расширение форм реализации конституционных прав, появляются новые правомочия в конституционно закрепленных политических правах, предлагаются новые политические права, свободы и обязанности; формулируются новые задачи политических прав.

По глубокому убеждению автора, выполнению запроса общества на защиту прав человека сегодня может и должна послужить конституционно-правовая наука — не только опережающие практику предложения теоретического характера, но и выработка моделей использования новейших практик, положительно зарекомендовавших себя как в зарубежной практике, так и в работе институтов гражданского общества, органов и должностных лиц публичной власти в России.

В научной сфере сегодня требуется аргументированное обоснование места в существующей системе прав и свобод человека новых прав, обязанностей, гарантий, обоснование новых принципов обеспечения публичной властью и институтами гражданского общества прав, свобод человека в политической сфере.

<sup>1</sup> В связи с жалобами на нарушение избирательных прав в 2018 г. направлено на 38,3 % заявлений больше (в 2018 г. — 81, в 2017 г. — 50).



Актуальным видится вопрос обеспечения теоретическими выводами и практическими предложениями по реализации конституционно закрепленных, в результате конституционной реформы 2020 г., правовых явлений, существенно влияющих как на место уполномоченных по правам человека в системе гарантий, в системе восстановления и защиты политических прав, так и на формы работы, в том числе формы взаимодействия с органами и должностными лицами публичной власти, на возможность использования новейших форм и способов защиты в стремительно изменяющемся мире.

Конституция России, закрепив права и свободы человека как высшую ценность, определила новое направление в науке прав человека, в том числе в сфере политических прав. Роль Конституции РФ в процессе закрепления ценностей государства и общества заключается в том, что в ней перечисляются предельно обобщенные, выступающие в качестве целей развития общества и государства приоритеты, которые наполняются конкретным содержанием в текущем законодательстве. По сути, ценности, закрепленные в Конституции РФ, являются ориентиром для правового закрепления целей, задач, стоящих перед государством, и конкретного правового регулирования и выступают критерием сбалансированности различных интересов; конституционные ценности образуют системное единство<sup>2</sup>.

Необходимость системного восприятия конституционных поправок, на первый взгляд не касающихся политических прав, обусловлена единством целей и взаимообусловленностью в их достижении. Например, различные виды солидарности (экономическая, политическая и социальная солидарность, солидарность поколений) обеспечивают взаимное доверие в обществе между его членами, общества и государства, граждан и органов публичной власти.

Новая статья 75.1 Конституции РФ закрепляет обязанности Российской Федерации: создавать условия для взаимного доверия государства и общества, обеспечивать сбалансированность прав и обязанностей гражданина, политическую и социальную солидарность.

Исторически сложившееся государственное единство должно стать основой и обеспечивать гражданский мир и согласие в стране, преемственность в развитии Российского государства, что в совокупности также должно быть основой взаимного доверия государства и общества.

Конституционные поправки отчасти призваны преодолеть имеющееся недоверие общества к власти, решить вызванные экономическими санкциями, последствиями пандемии острые вопросы. Политической воли бывает недостаточно, ей должны сопутствовать и финансово-экономические возможности, и поддержка граждан страны, институтов гражданского общества. Поддержка граждан может выражаться в том числе посредством использования политических прав. Общеизвестно, что без доверия и поддержки граждан могут быть не реализованными самые передовые идеи.

<sup>2</sup> *Комарова В. В.* Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // *Успехи современного естествознания.* 2015. № 1—8. С. 1385—1387.

Доверие к власти издавна рассматривалось как источник ее легитимности и авторитета. Доверие к власти, по мнению автора, традиционная ценность, и сегодня закреплено конституционно — ведь именно она, власть, ее система, порядок формирования и полномочия учреждены принятой на всенародном голосовании Конституцией России. Несмотря на это, кризис доверия к власти в современной России очевиден и требует не только научного осмысления причин, но и стратегии преодоления этого кризиса. На современном этапе развития российского общества необходимо формирование «идеологии доверия», где доверие будет выступать ключевым ресурсом развития, в том числе многопартийной системы, являясь залогом единства взаимодействующих субъектов.

Доверие граждан к власти, государству образует перспективу, не только для конституционного государства, но и для суверенной государственности, устойчивого развития и социального прогресса, а также формирования справедливого гражданского общества. При отсутствии доверия названные перспективы одновременно являются рисками неисполнения, допустить которые означает привести к краху государственности в недалекой перспективе. Думается, что упоминание доверия позволит законодателю воспользоваться дополнительными механизмами конституционной значимости.

Термин «доверие» использовался на конституционном уровне в процессе оценки деятельности органами государственной власти.

После конституционной реформы в части использования термина «доверие» не произошла смена конституционной методологии в конституционном закреплении механизма реализации — появились отраслевые механизмы, выразившиеся в сроках, ограничениях и установлении четких обязанностей субъектов реализации.

Примером смены конституционной методологии может стать новая статья 75.1 Конституции России, в которой в полной мере проявляется отраслевой метод регулирования предмета.

Во-первых, закреплён термин «доверие» на ином уровне: не между органами государственной власти, закреплено взаимное доверие государства и общества.

Во-вторых, он закреплён как цель, тогда как в предыдущем конституционном примере — как основа для досрочного прекращения полномочий и, собственно, элемент правового статуса должностного лица и органа. При этом поставлены на один уровень устойчивый экономический рост страны, повышение благосостояния граждан и взаимное доверие государства и общества, что свидетельствует о равновеликости целей в современный период развития нашего государства.

В-третьих, указаны формы и механизмы достижения цели — гарантированность защиты достоинства граждан, гарантированность уважения человека труда, обеспечение сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

В процессе конституционной реформы 2020 г. в Конституции РФ произошла смена парадигмы использования термина, что можно оценить как ответ на современные вызовы, стоящие перед государством и обществом.

Закрепление на конституционном уровне и создание дополнительных механизмов для достижения указанной цели может быть расценено как создание дополнительных гарантий демократичности государственности в Российской Федерации, возврата доверия граждан к закону и действиям государства, к публичной



власти. В решении Конституционного Суда РФ, где впервые упомянут принцип поддержания доверия, указаны следующие требования: сохранять разумную стабильность правового регулирования; не вносить произвольных изменений в действующую систему норм; устанавливать переходный период для адаптации к изменениям правового регулирования<sup>3</sup>.

В правовом смысле «механизмы обеспечения доверия — это прежде всего система права и правоприменения»<sup>4</sup>. А. Н. Кокотов справедливо отмечает, что доверие соединяется «с осознанием важности институтов контроля и ответственности»<sup>5</sup>.

В силу имеющегося недоверия общества к органам публичной власти, с одной стороны, и законодательно закреплённой в сфере работы уполномоченных просветительской деятельности — с другой, видится актуальным и необходимым усиление именно этого направления: просветительской деятельности в сфере прав человека, повышения уровня правосознания.

И. А. Ильин, выдающийся русский философ, при рассмотрении вопросов деформации правового сознания утверждал, что незнание права играет в обществе большую негативную роль, незнание законов человеком приводит к внеправовой жизни, и индивидуумам приходится довольствоваться неустойчивыми зачатками права. Народу необходимо достойно знать законы, это входит в состав правовой жизни. Право должно стать фактором жизни, мерой реального поведения, силой народной души. Во всех случаях расхождения положительное право перерастает в глубокий кризис правового сознания<sup>6</sup>.

Сегодня современники отмечают, что знание закона еще не является его осознанием: показателем высокого уровня правосознания может служить наличие в сознании человека убежденности в справедливости закона, внутренней потребности к соблюдению его предписаний<sup>7</sup>.

Формирование ценностных личностных ориентаций и установок в правовом пространстве, воспитание активной жизненной позиции человека, развитие чувства положительной правовой ответственности и долга, которые помогут противостоять нигилистическим настроениям в обществе, отстаивать собственную гражданскую позицию; признание и закрепление как приоритетное направление превентивной деятельности повышения уровня правосознания в обществе, по мнению автора, должны стать одним из главных направлений деятельности уполномоченных в современной России, при этом перспективной группой должна стать молодежь.

Излишне напоминать, молодежь — это 25—35 % общего количества человеческого сообщества, крупнейшая социально-демографическая группа, требующая

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 № 8-П // Российская газета. Федеральный выпуск. № 58 (5731). 16.03.2012.

<sup>4</sup> Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. 2014. № 1. С. 19.

<sup>5</sup> Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право : монография. М. : Норма, 2020. С. 143.

<sup>6</sup> Ильин И. А. О сущности правосознания // Собр. соч. : в 10 т. М. : Русская книга, 1993. Т. 4. 622 с. С. 23—31.

<sup>7</sup> Гречин А. С. Социология правового сознания. М. : Юнити-Дана, 2001. С. 24.

особого внимания, поскольку с ней связаны будущее государства и общества. Профилактика рисков в сфере политических прав посредством правового просвещения в сфере прав человека — перспективная деятельность уполномоченных по правам человека в России.

Показателем высокого уровня правосознания может служить наличие в сознании человека убежденности в справедливости закона, внутренней потребности к соблюдению его предписаний.

Просветительская деятельность уполномоченных по правам человека должна быть направлена на формирование отношения к правовым нормам как к основным, обязательным, безусловным атрибутам свободы личности, а не как к дополнительным элементам государственности и порядка; позитивного отношения к закону, устойчивых ориентаций на правомерное поведение.

Уместно вспомнить цитату 1872 г. немецкого ученого Р. Иеринга: «...каждый из нас призван подавить гидру произвола и беззакония, где бы она ни появлялась, каждый, кто пользуется благом права, должен поддерживать могущество и авторитет закона»<sup>8</sup>.

Однако, в отличие от «каждого из нас», для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации это законодательно закрепленная сфера деятельности. В конечном счете его просветительская деятельность, по сути, косвенная в отношении сферы политических прав, должна быть направлена на восстановление доверия к публичной власти — основе устойчивого развития Российского государства и гражданского общества, являющегося базой для активной жизненной позиции человека, проявляющейся прежде всего в сфере политических прав.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, согласно Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», способствует правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты<sup>9</sup>.

В соответствии с нормами Федерального закона от 18.03.2020 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>10</sup> уполномоченный по правам человека в субъекте РФ участвует в правовом просвещении.

Законодатели субъектов РФ, закрепляя в своем законодательстве статус своих уполномоченных по правам человека, правовое просвещение называют: основной задачей<sup>11</sup>; полномочием<sup>12</sup>; сферой деятельности, указывая, что уполно-

<sup>8</sup> Иеринг Р. Борьба за право / пер. с 13-го нем. изд. М.: Феникс, 1991. 63 с.

<sup>9</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2020. № 46. Ст. 7197.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>11</sup> См.: законодательство г. Москвы, Челябинской, Томской, Самарской, Ростовской, Оренбургской, Магаданской областей.

<sup>12</sup> См.: законы Ямало-Ненецкого автономного округа, Мурманской области.





моченный участвует в этой сфере<sup>13</sup>, содействует<sup>14</sup> или способствует правовому просвещению<sup>15</sup>.

К сожалению, правовой статус уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка не содержит в качестве целей, задач и полномочий деятельность по формированию уважительного отношения к правам человека, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения.

Положительным примером может отчасти стать Закон Архангельской области от 14.11.2014 № 211-12-ОЗ (ред. от 02.11.2020) «Об уполномоченном при Губернаторе Архангельской области по правам ребенка» (ст. 13), который упоминает распространение информации, направленной на формирование уважительного отношения к правам ребенка в обществе.

Примером нормативного регулирования деятельности, направленной не только на правовое просвещение в сфере прав человека, но и на выработку естественной необходимости следовать правовым нормам, осознать ценность прав, может стать Закон Воронежской области от 01.12.2017 № 176-ОЗ (ред. от 26.09.2018) «О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области», называющий одну из форм правового просвещения — размещение в средствах массовой информации материалов, направленных на достижение упомянутой цели, и, по мнению законодателя, «способствующих развитию правовой грамотности и правосознания граждан и пропагандирующих законопослушание, добросовестность в осуществлении прав и выполнении обязанностей, уважительное и бережное отношение к правам и охраняемым законом интересам».

Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» закрепляет незакрытый перечень форм деятельности в целях правового просвещения в области прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты:

- распространять в средствах массовой информации информацию о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты;
- выпускать официальное периодическое издание и иные издания о правах и свободах человека и гражданина;
- организовывать и проводить научно-практические конференции, круглые столы, конкурсы, семинары, совещания и иные публичные мероприятия по проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина.

Отметим дополнительные формы и методы работы в обозначенной сфере, выявленные в соответствующем законодательстве субъектов РФ, которые могут быть использованы законодателями федерального уровня и субъектов Федерации.

Во-первых, установление четких механизмов для реализации предусмотренных федеральным законом форм, как это сделано, например, Законом

<sup>13</sup> См.: законы Чукотского автономного округа, Еврейской автономной области, Смоленской, Сахалинской, Орловской, Омской, Новосибирской, Новгородской, Курской, Курганской, Ярославской областей.

<sup>14</sup> См.: законы Ульяновской, Тюменской, Нижегородской, Костромской областей.

<sup>15</sup> См.: законы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ненецкого автономного округа, Тульской, Свердловской, Саратовской, Псковской, Пензенской, Липецкой областей.

Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области»<sup>16</sup>: для средств массовой информации, учредителями которых являются органы государственной власти Московской области установлен 10-дневный срок для опубликования материалов, направленных им Уполномоченным, или предусмотрено предоставление Уполномоченному эфирного времени для выступления.

В сфере закрепления механизмов реализации законодателями субъектов РФ информирования в области соблюдения и защиты прав человека, прав ребенка целесообразно, по мнению автора, расширить круг адресатов — включить в него население (по такому пути пошли законодатели Республики Алтай<sup>17</sup>, Республики Ингушетия, Хабаровского края, Астраханской, Ярославской, Нижегородской, Новосибирской областей), информирование общественности (Закон Санкт-Петербурга<sup>18</sup>).

Во-вторых, учреждение поощрительных мер за особые заслуги в сфере защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина для граждан и организаций. Примером могут быть Благодарность Уполномоченного по правам человека в Ленинградской области<sup>19</sup>. Аналогичные формы использованы в Пензенской, Иркутской, Магаданской, Рязанской, Томской, Челябинской областях, Еврейской автономной области, в Республиках Ингушетия, Кабардино-Балкария, Крым, в Чеченской Республике, Алтайском, Краснодарском, Хабаровском краях.

В-третьих, закрепление возможности вносить предложения по улучшению просвещения (образования) в сфере прав человека. Примером могут быть Республика Башкортостан, где закреплено право республиканского уполномоченного по правам человека вносить предложения по совершенствованию профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих<sup>20</sup>; Саратовская область, в которой законом предусмотрено право Уполномоченного по правам ребенка «вносить предложения в компетентные органы по совершенствованию государственных образовательных стандартов и учебных программ основного, среднего профессионального и высшего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях в области, а также

<sup>16</sup> Закон Московской области от 01.12.2020 № 241/2020-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области». Ст. 17 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>17</sup> Закон Республики Алтай от 24.11.2006 № 94-РЗ (ред. от 06.04.2018) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Алтай». Ст. 2 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>18</sup> Закон Санкт-Петербурга от 13.11.2009 № 528-98 (ред. от 12.12.2019) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Санкт-Петербурге». Ст. 3 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>19</sup> Областной закон Ленинградской области от 04.04.2016 № 13-оз (ред. от 09.10.2018) «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области». Ст. 18 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>20</sup> Закон Республики Башкортостан от 03.07.2007 № 450-з (ред. от 02.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан». Ст. 18 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).



профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, юристов, врачей, военнослужащих, работников мест принудительного содержания»<sup>21</sup>.

В-четвертых, целесообразно расширить основные задачи деятельности уполномоченного, включив в них:

- содействие обеспечению развития институтов гражданского общества (закрепленные, например, в Республике Ингушетия, в Архангельской, Свердловской, Тверской областях);
- содействие совершенствованию законодательства, затрагивающего права, свободы и законные интересы, приведению его в соответствие с Конституцией РФ (Республика Ингушетия<sup>22</sup>);
- выявление причин и условий, способствующих нарушению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина (закреплено в Республиках Бурятия, Ингушетия, Забайкальском крае, Иркутской и Нижегородской областях);
- осуществление мониторинга за состоянием и соблюдением прав и свобод человека (в Республике Калмыкия<sup>23</sup>);
- осуществление сбора, изучения и анализа информации по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека (в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Камчатском крае, Новосибирской, Тверской областях, Ненецком автономном округе).

Справедливости ради отметим: современный законодатель, по мнению автора, недостаточно акцентирует свое внимание на создании механизмов, форм, закреплении правового статуса субъектов воспитания уважительного отношения к праву и общественным ценностям.

Несмотря на то, что Президент России в мае 2011 г. утвердил Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, где закреплено, что они направлены «на формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства», современные правовые механизмы реализации правового воспитания традиции безусловного уважения к закону вообще и к правам человека (конституционной ценности) в частности далеки от совершенства.

Упомянутые позиции встречаются в законодательстве, направленном на регулирование государственной политики в сфере молодежи.

<sup>21</sup> Закон Саратовской области от 25.02.2010 № 17-ЗСО (ред. от 02.06.2020) «Об Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области». Ст. 12 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>22</sup> Закон Республики Ингушетия от 31.01.2017 № 3-ПЗ (ред. от 30.06.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Ингушетия». Ст. 4 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>23</sup> Закон Республики Калмыкия от 13.11.2000 № 85-II-3 (ред. от 28.07.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Калмыкия». Ст. 3 // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

Воспитание гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры названо одним из основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования нормами Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 24.03.2021) «Об образовании в Российской Федерации». Нормами Федерального закона от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодых граждан названо одним из способов реализации молодежной политики в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности Российской Федерации. Этому вопросу посвящены и некоторые иные акты<sup>24</sup>.

В законодательстве субъектов РФ в сфере молодежной политики упоминается воспитание или содействие воспитанию: в Московской области — уважительного отношения к истории России и Московской области, символике Российской Федерации, символике муниципальных образований<sup>25</sup>; в Ивановской области — бережного отношения к историческому и культурному наследию родного края и народов России<sup>26</sup>; в Костромской области — уважительного отношения к истории России и Костромской области, к традициям общества<sup>27</sup>. В Нижегородской области провозглашается развитие уважительного отношения к языкам, традициям и культуре других народов<sup>28</sup>; в Ростовской области — формирование осознанного и уважительного отношения к вере и религиозным убеждениям<sup>29</sup>.

Небольшой экскурс показал отсутствие единообразия, как и отсутствие исследуемого вопроса — воспитания традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения.

Законом Курганской области от 27.06.2018 «О патриотическом воспитании граждан в Курганской области» закреплены правовые основы формирования уважительного отношения к Конституции РФ, наравне с формированием «чувства

<sup>24</sup> См., например: распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года».

<sup>25</sup> Закон Московской области от 01.12.2003 № 155/2003-ОЗ (ред. от 02.11.2020) «О государственной молодежной политике в Московской области» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>26</sup> Закон Ивановской области от 15.06.2007 № 80-ОЗ (ред. от 11.03.2019) «О государственной молодежной политике в Ивановской области» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>27</sup> Закон Костромской области от 21.10.2010 № 675-4-ЗКО (ред. от 27.03.2018) «О молодежной политике в Костромской области» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>28</sup> Закон Нижегородской области от 25.04.1997 № 70-3 (ред. от 04.02.2019) «О молодежной политике в Нижегородской области» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>29</sup> Областной закон Ростовской области от 25.12.2014 № 309-ЗС (ред. от 06.03.2020) «О государственной молодежной политике в Ростовской области» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).



гордости и почитания государственных символов Российской Федерации и официальных символов Курганской области, военной символики и воинских реликвий».

Отметим, что в законодательстве об увековечивании воинской доблести и славы создаются правовые механизмы, направленные на формирование уважительного отношения к истории страны, в частности к памяти погибших при защите Отечества, их мужеству и героизму<sup>30</sup>. В некоторых субъектах РФ законодательством в обозначенной сфере уважительное отношение к памяти погибших при защите Отечества, их мужеству и героизму названо священным долгом всех граждан (например, в Липецкой и Саратовской областях).

Безусловной, по мнению автора, недоработкой законодателя является недостаточное внимание к закреплению обязанности органов и должностных лиц публичной власти собственным примером формировать общественное сознание в духе уважительного отношения к публичной власти, доверия общества. Отчасти примером может стать Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Саратовской области, где указано: «Кодекс служит основой для формирования должной морали в сфере муниципальной службы Саратовской области, уважительного отношения к муниципальной службе в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности муниципальных служащих, их самоконтроля»<sup>31</sup>.

В Ямало-Ненецком автономном округе разработан и принят Закон «Об укреплении гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия в Ямало-Ненецком автономном округе», устанавливающий не только цели и задачи, но и правовые механизмы их реализации<sup>32</sup>.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова в своем вступительном слове к ежегодному Докладу о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год справедливо отмечает: «Сегодня запрос общества на повышение уровня защиты прав и свобод человека и гражданина требует от института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации большей результативности, поиска новых форм

<sup>30</sup> См., например: Закон Воронежской области от 31.07.2014 № 100-ОЗ «О почетном звании Воронежской области “Населенный пункт воинской доблести”»; Закон Калужской области от 01.07.2013 № 445-ОЗ (ред. от 17.06.2020) «О почетных званиях Калужской области “Город воинской доблести”, “Населенный пункт воинской доблести”, “Рубеж воинской доблести”»; Закон Липецкой области от 29.04.2015 № 403-ОЗ (ред. от 13.05.2020) «О почетных званиях Липецкой области “Населенный пункт воинской доблести”, “Рубеж воинской доблести”»; Закон Липецкой области от 31.03.2015 № 397-ОЗ «Об увековечении в Липецкой области памяти погибших при защите Отечества»; Закон Саратовской области от 30.06.2020 № 75-ЗСО «О регулировании отдельных правоотношений в сфере увековечения в Саратовской области памяти о подвигах защитников Отечества».

<sup>31</sup> Закон Саратовской области от 27.09.2011 № 110-ЗСО (ред. от 27.12.2013) Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Саратовской области // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).

<sup>32</sup> Закон ЯНАО от 01.12.2015 № 104-ЗАО (ред. от 25.12.2017) «Об укреплении гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия в Ямало-Ненецком автономном округе» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2020).



работы, повышения эффективности использования уже имеющегося инструментария. Новые условия работы не только позволяют, но и обязывают к этому»<sup>33</sup>.

Просветительская работа с молодежью требует привычных им способов и форм.

Правовое просвещение в сфере прав человека должно рассматриваться как стратегический общенациональный приоритет, требующий консолидации усилий различных институтов гражданского общества и органов и должностных лиц публичной власти на всех уровнях. Возглавить системную деятельность в обозначенной сфере может Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, имеющий для этого достаточно правовых возможностей.

По мнению автора, в этой части целесообразно активизировать деятельность в сфере правового просвещения, в частности, целесообразно:

- 1) усилить взаимодействие с законодательно закрепленными субъектами, в чью компетенцию входит формирование уважительного отношения к праву, государству, его атрибутам, аспектам жизнедеятельности, характеризующим и в совокупности составляющим национальную идентичность граждан России;
- 2) разработать и предложить стратегию правового просвещения молодежи в сфере прав человека как основу для формирования традиции безусловного уважения к закону, как преобладающей модели социального поведения;
- 3) разработать и предложить digital-стратегию, привлекая молодежные парламенты и общественные палаты, молодежные консультативные советы при органах исполнительной власти, молодежные избирательные комиссии;
- 4) предложить внесение изменений и дополнений в действующее законодательство в части механизма правового просвещения в области прав человека как основы для формирования традиции безусловного уважения к закону и правопорядку, как преобладающей модели социального поведения молодежи.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гречин А. С.* Социология правового сознания. — М. : Юнити-Дана, 2001.
2. *Зорькин В. Д.* Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. — 2014. — № 1.
3. *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право : монография. — М. : Норма, 2020.
4. *Комарова В. В.* Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. — 2015. — № 1—8. — С. 1385—1387.
5. *Иеринг Р.* Борьба за право / пер. с 13-го нем. изд. — М. : Феникс, 1991. — 63 с.
6. *Ильин И. А.* О сущности правосознания // Собр. соч. : в 10 т. — М. : Русская книга, 1993. — Т. 4. — 622 с. — С. 23—31.
7. Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. — М., 2020.

<sup>33</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. С. 12.





**Светлана  
Анатольевна  
КУЛИКОВА,**

профессор кафедры  
конституционного и  
муниципального права

Саратовского  
национального

исследовательского  
государственного

университета имени  
Н. Г. Чернышевского,

доктор юридических наук,  
доцент

**kulikovasveta@inbox.ru**

410012, Россия, г. Саратов,  
ул. Астраханская, д. 83

## ЗАЩИТА ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Изучаются основные аспекты защиты прав журналистов Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, представленные в его докладах с 1998 по 2019 г. Выявляется, что проблематика нарушений прав журналистов присутствовала в большинстве докладов Уполномоченного. К основным видам нарушений прав журналистов Уполномоченный относит нападения на них с целью воспрепятствования осуществлению профессиональных обязанностей, прекращение деятельности средств массовой информации по не предусмотренным законом основаниям, некоторые формы экономического давления на независимые СМИ, неправомерные ограничения доступа к информации и т.д.

Делается вывод, что защита прав журналистов должна оставаться одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, анализ нарушений прав журналистов должен быть включен в раздел «Защита прав отдельных категорий граждан». В некоторой степени это предложение нашло свое воплощение в докладе Уполномоченного по правам человека в 2019 г., раздел 2.6 которого обозначен как «Свобода слова и защита прав журналистов».

**Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека, защита прав человека, свобода слова, право на информацию, права журналистов, ущемление свободы массовой информации, ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.076-084

**S. A. KULIKOVA,**

Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law,  
Saratov National Research State University

named after N. G. Chernyshevsky (Saratov), Dr. Sci. (Law), Associate Professor  
**kulikovasveta@inbox.ru**

410012, Russia, Saratov, ul. Astrakhanskaya, 83

### PROTECTION OF THE RIGHTS OF JOURNALISTS BY THE AUTHORIZED BY HUMAN RIGHTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** The main aspects of the protection of the rights of journalists by the Human Rights Ombudsman in the Russian Federation, presented in his reports from 1998 to 2019, are studied. It is revealed that the problem of

*violations of the rights of journalists was present in most of the reports of the Ombudsman, the Ombudsman considers attacks on them to obstruct the exercise of their professional duties, the termination of the activities of the media on grounds unforeseen by law, some forms of economic pressure on independent media, illegal restrictions on access to information, etc.*

*It is concluded that the protection of the rights of journalists should remain one of the priority areas of the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, the analysis of violations of the rights of journalists should be included in the section "Protection of the rights of certain categories of citizens." To some extent, this proposal was embodied in the report of the Ombudsman in 2019, section 2.6 of which is designated as "Freedom of speech and protection of the rights of journalists".*

**Keywords:** *Commissioner for Human Rights, protection of human rights, freedom of speech, right to information, rights of journalists, infringement of freedom of the media, annual report of the Commissioner for Human Rights.*

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) имеет многоаспектный и полифункциональный характер. В современной юридической доктрине выделяются следующие основные функции института Уполномоченного по правам человека: правозащитная, контрольная, по совершенствованию законодательства, информационная, организационно-координирующая.

По мнению Д. Е. Феоктистова, развитие гуманистических ценностей привело к тому, что главным смыслом деятельности Уполномоченного становится содействие в обеспечении прав и свобод человека<sup>1</sup>. Как считают О. В. Зиборов и А. А. Кальгина, особенность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации состоит в том, что «его деятельность должна основываться на доктрине приоритета интересов личности по отношению к интересам общества и государства, закрепленной в ст. 2 Конституции Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Г. В. Синцов и Д. Е. Феоктистов подчеркивают, что цель создания специализированного государственного органа, обеспечивающего защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина, в том, что он дополняет существующий механизм защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Феоктистов Д. Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 13.

<sup>2</sup> Зиборов О. В., Кальгина А. А. О полномочиях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. 2018. № 7. С. 35.

<sup>3</sup> Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е. Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9. С. 162.



В то же время институт уполномоченного по правам человека рассматривается как составная и неотъемлемая часть парламентского контроля<sup>4</sup>. Данный контроль, как отмечает М. А. Кудрявцев, носит «опосредованный характер, так как осуществляется не самим парламентом, а независимым должностным лицом»<sup>5</sup>. Объектом такого контроля являются органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лица, т.е. публичная власть в ее современном конституционно-правовом смысле.

О. О. Миронов обращает внимание на необходимость усиления законотворческой деятельности Уполномоченного, поскольку «реализация уполномоченными по правам человека функции по совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека и гражданина способствует его улучшению, исправлению недостатков, устранению дефектов, противоречий и пробелов, приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права»<sup>6</sup>.

Специфика института Уполномоченного определяется его местом в системе органов государственной власти. Он характеризуется независимым положением в системе государственных органов, открытостью и доступностью для всех граждан, нуждающихся в защите своих прав и свобод, отсутствием формализованных процедур разбирательства жалоб и обращений, бесплатностью оказания гражданам помощи и др.<sup>7</sup>

На сегодняшний день опубликовано немалое количество работ, посвященных анализу защиты Уполномоченным различных видов прав человека и гражданина или прав отдельных категорий лиц<sup>8</sup>. Однако защита прав журналистов Уполномоченным по правам человека до сих пор в юридической литературе не

<sup>4</sup> *Коровникова Е. А.* Деятельность Уполномоченного по правам человека в контексте осуществления парламентского контроля в Российской Федерации // *Юридический мир*. 2007. № 8. С. 32—41.

<sup>5</sup> *Кудрявцев М. А.* Институт парламентского Уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // *Труды института государства и права РАН*. 2017. Т. 12. № 3. С. 102.

<sup>6</sup> *Миронов О. О.* Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства // *Омбудсмен*. 2012. № 1. С. 31—37.

<sup>7</sup> *Общая теория прав человека* / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1996. С. 368—369.

<sup>8</sup> См., например: *Арзуманова С. М.* Уполномоченный по правам человека в системе защиты прав осужденных // *Социально-гуманитарные знания*. 2018. № 12. С. 288—293; *Бердников Н. В.* Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) и его роль в обеспечении политических прав и свобод граждан в России // *Вестник Академии экономической безопасности МВД России*. 2015. № 4. С. 33—36; *Волченко А. В.* Роль Уполномоченного по правам человека в защите граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами // *Бизнес в законе*. 2012. № 1. С. 20—24; *Гончаренко О. К.* Современные проблемы защиты прав женщин (по материалам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации) // *Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского*. 2019. № 6. С. 104—109; *Сорокина Т. Ю.* Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по защите права на благоприятную окружающую среду // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2010. № 5. С. 130.

рассматривалась. Журналисты в силу своей профессиональной деятельности выполняют ряд социально значимых функций: находят, производят, обрабатывают и распространяют общественно важную информацию; выявляют проблемы, существующие в обществе, и способствуют поиску их решения; защищают права граждан; участвуют в проведении диалога между обществом и государством по наиболее важным вопросам.

В процессе осуществления своей законной профессиональной деятельности журналисты зачастую сталкиваются с нарушением своих прав. Союз журналистов РФ, другие правозащитные организации отмечают большое количество нарушений прав журналистов, об этом, например, свидетельствует Карта нарушений прав журналистов, которую ведет Центр правовой поддержки журналистов при ОНФ<sup>9</sup>. Поскольку общественные организации не всегда могут оказать достаточную помощь журналистам в силу ограниченности своих ресурсов и полномочий, роль Уполномоченного в защите прав журналистов особенно важна.

Цель настоящей статьи — проследить основные аспекты защиты прав журналистов Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, представленные в его докладах с 1998 по 2019 г.

Впервые нарушение прав журналистов стало объектом внимания Уполномоченного по правам человека в докладе за 1999 г. (второй доклад Уполномоченного в истории России). В этот самый сложный период развития нашей страны, когда происходило реформирование политической, экономической, социальной сфер жизни общества, сопровождавшееся финансовым кризисом 1998 г., беспрецедентными нарушениями социально-экономических прав трудящихся, вооруженными конфликтами в некоторых республиках, террористическими актами, в результате которых погибли сотни мирных граждан, Уполномоченный заявил, что «защита прав и законных интересов работников средств массовой информации расценивается им как одно из приоритетных направлений его деятельности».

В этом докладе впервые были выделены проблемы реализации прав журналистов:

- появление различных форм неправомерного ограничения доступа журналистов к информации: отказ в посещении определенных мероприятий и объектов, отказ от аккредитации или лишение ее, отказы в предоставлении информации, мотивируемые ее конфиденциальностью;
- принятие в ряде субъектов РФ норм, противоречащих федеральному законодательству о СМИ, ущемляющих свободу массовой информации и права журналистов;
- нападения на журналистов, примеры которых приводятся в докладе.

В своем докладе за 2000 г. Уполномоченный систематизировал не только обращенные к нему жалобы журналистов, но также и данные общественных организаций, занимающихся защитой прав журналистов: Союза журналистов, Фонда защиты гласности, Московской Хельсинкской группы. Результаты исследований, проведенных независимыми общественными организациями, работающими в сфере свободы массовой информации, стали основой для построения цветных

<sup>9</sup> Карта нарушений прав журналистов // Сайт Общероссийского народного фронта.  
URL: <https://smi.onf.ru/map/>.





информационных карт России. Итоговая «Карта свободы массовой информации» стала сенсацией. Оказалось, как писал Уполномоченный, что сегодня в России нет ни одного региона, где существовал бы комфортный законодательный и политический климат для реализации всех стадий создания информационных материалов: условий доступа к информации, условий производства и распространения информации.

В докладе приводятся многочисленные примеры нарушений профессиональной самостоятельности и вмешательства в деятельность редакций; рассказывается о случаях отказов типографий печатать местные газеты, запретах со стороны властей отдельных субъектов РФ принимать подписку на негодные издания, похищениях тиражей, прекращении трансляции информационных программ ОРТ и РТР в некоторых республиках, цензурных вмешательствах, незаконных увольнениях главных редакторов. Во всех случаях Уполномоченный активно вмешивался в ситуации, направлял обращения в соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, способствовал разрешению конфликтных ситуаций между журналистами и представителями власти.

В докладе за 2005 г. Уполномоченный отмечает случаи уголовного преследования журналистов и редакторов. Например, редактор независимой газеты, выходившей в республике Калмыкия, была арестована без предъявления обвинения. После вмешательства Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации редактор была освобождена из-под стражи, а следователь, незаконно возбудивший уголовное дело, привлечен к дисциплинарной ответственности. Кроме того, в докладе указываются случаи избиения журналистов различных СМИ, изъятия и сожжения тиражей печатных изданий.

Проблема защиты прав журналистов и связанных с ними прав граждан на свободу слова и получение информации о событиях, происходящих в стране, продолжала оставаться в центре внимания Уполномоченного и в 2006 г. В докладе отмечалось, что «конституционное право граждан на свободу мысли и слова в целом соблюдается. Института цензуры в нашей стране так же не существует». Тем не менее, большое распространение получили методы экономического давления со стороны властных органов и близких к ним бизнес-структур.

Широкое распространение получает так называемая «самоцензура», побуждающая журналистов воздерживаться от распространения критической информации. В результате повсеместно в стране воспроизводится сюрреалистическая ситуация, при которой право хвалить власть, одобрять ее действия обеспечено реально, а право ее критиковать — во многом лишь формально.

Вопрос о правовой интерпретации ограничения свободы массовой информации и прав журналистов является ключевым в докладе Уполномоченного за 2008 г., вышедшего под заголовком «Закон сильнее власти». Озабоченность Уполномоченного вызвали некоторые формулировки, используемые в законодательстве о противодействии экстремистской деятельности. Уполномоченный по правам человека в своем докладе подчеркнул, что в наши дни экстремизм — это серьезнейшая угроза обществу и государству, что эффективное противодействие ему жизненно необходимо.

Однако Уполномоченный указал, что не менее важно провести ясную и четкую разделительную черту между экстремизмом и инакомыслием (плюрализмом

мнений). Только в этом случае противодействие экстремизму не выйдет за пределы конституционного пространства, поскольку ни один публичный критик государства, его должностных лиц и политики, даже хорошо разбираясь в действующем законодательстве, зачастую не в состоянии предвидеть, содержат ли его высказывания признаки экстремизма.

В докладе за 2010 г. обращается внимание на проблему преследования журналистов и редакций за критику должностных лиц. Уполномоченный указывает, что предъявляемые политическими деятелями и должностными лицами требования денежной компенсации, обращенные к публикаторам информации, превращаются в инструмент ограничения свободы слова, влияния на журналистов и редакции.

Примеры косвенного давления на СМИ приводятся и в докладе Уполномоченного за 2011 г. По его мнению, в последние годы сформировался своеобразный набор приемов преследования журналистов за публичную критику, который включает подачу против них гражданских исков о защите чести и достоинства, а также предъявления им уголовного обвинения в оскорблении либо клевете. В качестве примера Уполномоченный описывает ситуацию, сложившуюся в Кемеровской области, губернатор которой в течение двух лет выиграл в судах этой же области около десятка подобного рода дел. Сумма удовлетворенных исковых требований к распространителям «порочащей его информации» превысила 2 млн рублей. Подобная картина, по словам Уполномоченного, наблюдается и в других регионах России.

Как отмечается в докладах за 2013—2014 гг., к давно существующим проблемам защиты прав журналистов прибавились новые, в виде законов, усложняющих деятельность представителей прессы. В частности, в УК возвращены и постоянно используются статьи о клевете, оскорблении представителя власти, расширено так называемое антиэкстремистское законодательство, расширена сфера компетенции Роскомнадзора, который стал обладать правом блокировать доступ к интернет-СМИ по признакам правонарушений, не дожидаясь судебного решения.

Уполномоченный обращает внимание на распространение практики неявного административного, финансового и иного давления на СМИ. В докладах содержатся многочисленные примеры прекращения вещания региональных средств массовой информации. Например, томская телекомпания ТВ-2, работавшая в эфире 24 года и получившая самое большое количество отраслевых наград ТЭФИ среди всех региональных телекомпаний России, с января 2015 г. прекратила эфирное вещание, сохраняя только вещание на кабельном телеканале. Ссылаясь на данные Фонда защиты гласности, Уполномоченный указывает, что в 2014 г. на тех или иных основаниях от телерадиовещания 36 региональных СМИ, прекращен выход 15 печатных региональных СМИ.

Необходимо отметить и примеры положительного решения проблем, связанных с деятельностью СМИ. В результате взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Правительством РФ были созданы условия, гарантирующие развитие на всей территории России многопрограммного вещания с возможностью бесплатного эфирного приема общероссийских обязательных общедоступных телерадиоканалов с охватом к концу 2015 г. более 98 % населения.

С 2015 г. Уполномоченный стал осуществлять мониторинг нарушения прав журналистов на территории Российской Федерации и нарушения прав российских журналистов за рубежом. Отмечается, что в 2015 г. был зафиксирован 21 случай



нарушения прав журналистов. Чаще всего журналисты подвергались нападениям в ходе создания видеосюжетов и репортажей о потенциально незаконной деятельности представителей власти и бизнеса, а также при попытках проникнуть на охраняемые территории. Вторая распространенная проблема связана с созданием препятствий к доступу журналистов на судебные заседания, избирательные участки, заседания министерских коллегий и т.д.

В 2016—2017 гг. Уполномоченный продолжила мониторинг нарушения прав журналистов. Согласно данным, представленным в докладе, в 2016 г., зафиксировано 20 случаев нарушений прав журналистов на территории России и 43 случая нарушения прав российских журналистов за рубежом, в 2017 г. — 22 на территории России и 20 за рубежом.

Вопросы укрепления независимости СМИ, обеспечения профессиональных прав журналистов нашли свое отражение и в докладе Уполномоченного за 2019 г. В адрес Уполномоченного поступило 18 обращений, касающихся профессиональной деятельности журналистов. В докладе они условно разделены на две группы: жалобы российских журналистов, пострадавших в результате осуществления своей профессиональной деятельности за рубежом, и жалобы журналистов, подвергшихся давлению и преследованию со стороны представителей органов власти разных уровней в нашей стране.

К первой группе относятся запрет ретрансляции Первого канала, «РТР-Планета», «Россия 24», «Россия 1», НТВ, ТНТ на территории Украины. Съёмочная группа телеканала «Россия 24» подверглась оскорбительным действиям со стороны националистов в Тбилиси. Во Франции полицией была избита корреспондентка РИА «Новости» В. Иванова, которая освещала ситуацию в городе. Как отмечает Уполномоченный, по надуманным причинам были заблокированы сразу два сайта медиагруппы МИА «Россия сегодня»: Baltnews.lv в Латвии и Sputnik в Литве.

Как беспрецедентный случай нарушения прав журналиста охарактеризован в докладе арест руководителя портала РИА «Новости. Украина» К. В. Вышинского, пострадавшего за исполнение своих прямых профессиональных обязанностей. Уполномоченный неоднократно обращалась к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека, украинским властям, а также к Комиссару Совета Европы по правам человека, генеральному секретарю Совета Европы, представителю ОБСЕ по вопросам свободы СМИ с призывом содействовать освобождению К. В. Вышинского. В результате он стал участником российско-украинского обмена заключенными в формате 35 на 35.

Ко второй группе нарушений прав журналистов были отнесены факты, когда публичные выступления в СМИ, связанные с критикой действий и решений отдельных представителей власти, повлекли попытки притеснений, вплоть до увольнения с работы или даже привлечения к уголовной ответственности. Большой общественный резонанс получило дело журналиста Ивана Голунова, обвиненного в распространении наркотиков. Как указывается в докладе, благодаря активной гражданской позиции федеральных и региональных СМИ, правозащитного сообщества, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ эти случаи не остались без внимания.

С 2014 г. доклады Уполномоченного сопровождаются публикацией социологических исследований, проводимых фондом «Общественное мнение», в которых

респонденты отмечают наиболее значимые для них права, на основании ответов выстраивается рейтинг значимости прав и свобод. Защита прав журналистов всегда связывалась с реализацией комплекса прав и свобод, условно обозначаемого в докладах как «свобода слова». Систематизация данных приведена в таблице.

Отчетный год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Количество респондентов, отметивших значимость свободы слова, %	16	16	19	23	20	24
Место в рейтинге значимости прав и свобод	9	10-11	11	10	12	11

Анализ данных позволяет сделать вывод, что количество респондентов, отметивших значимость свободы слова, постепенно растет, и в 2019 г. уже почти каждый четвертый осознал его значимость. В течение всех 5 лет свобода слова устойчиво занимает срединное положение — 10—11-е место из 22 позиций, и оказывается более значимой, чем, например, свобода совести, свобода предпринимательства или свобода творчества.

В целом анализ докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на предмет нарушения прав журналистов показывает, что к основным видам нарушений относятся нападения на журналистов с целью воспрепятствования осуществления ими своих профессиональных обязанностей, прекращение деятельности средств массовой информации по непредусмотренным законом основаниям, некоторые формы экономического давления на независимые СМИ, неправомерные ограничения доступа к информации и т.д.

Проблематика нарушений прав журналистов присутствовала в большинстве докладов Уполномоченного, однако она могла получать свое отражение в различных разделах доклада, связанных с личными или политическими правами человека и гражданина. Менялась форма донесения проблем защиты прав журналистов: описание отдельных кейсов, наиболее ярко отражающих проблемы, систематизация проблем, анализ законодательства, мешающего реализации прав журналистов, мониторинг нарушения прав журналистов, который показывает характер и масштаб нарушений.

В своем выступлении на Всероссийской научно-практической конференции «Правовое просвещение и образование в области прав человека: опыт и перспективы современной России», проводимой по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 22 мая 2018 г. автором этих строк было отмечено, что, защищая права журналистов, Уполномоченный защищает свободу слова, право каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, создает условия для развития института свободы массовой информации, способствует активизации деятельности гражданского общества и стимулирует органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностных лиц к устранению нарушений прав человека, оказанию помощи конкретным людям.

В связи с этим защита прав журналистов должна оставаться одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Анализ нарушений прав журналистов должен быть включен



в раздел «Защита прав отдельных категорий граждан». В некоторой степени это предложение нашло свое воплощение в докладе Уполномоченного по правам человека в 2019 г., раздел 2.6 которого обозначен как «Свобода слова и защита прав журналистов».

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Арзуманова С. М.* Уполномоченный по правам человека в системе защиты прав осужденных // Социально-гуманитарные знания. — 2018. — № 12. — С. 288—293.
2. *Бердников Н. В.* Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) и его роль в обеспечении политических прав и свобод граждан в России // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2015. — № 4. — С. 33—36.
3. *Волченко А. В.* Роль Уполномоченного по правам человека в защите граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами // Бизнес в законе. — 2012. — № 1. — С. 20—24.
4. *Гончаренко О. К.* Современные проблемы защиты прав женщин (по материалам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации) // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. — 2019. — № 6. — С. 104—109.
5. *Зиборов О. В., Кальгина А. А.* О полномочиях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Закон и право. — 2018. — № 7.
6. Карта нарушений прав журналистов // Сайт Общероссийского народного фронта. URL: <https://smi.onf.ru/map/>.
7. *Коровникова Е. А.* Деятельность Уполномоченного по правам человека в контексте осуществления парламентского контроля в Российской Федерации // Юридический мир. — 2007. — № 8. — С. 32—41.
8. *Кудрявцев М. А.* Институт парламентского Уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // Труды института государства и права РАН. — 2017. — Т. 12. — № 3. — С. 101—123.
9. *Миронов О. О.* Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства // Омбудсмен. — 2012. — № 1. — С. 31—37.
10. Общая теория прав человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М., 1996. — 509 с.
11. *Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е.* Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9. — С. 162—168.
12. *Сорокина Т. Ю.* Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по защите права на благоприятную окружающую среду // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2010. — № 5. — С. 130—138.
13. *Феоктистов Д. Е.* Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2012. — 26 с.



## РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы развития международного сотрудничества как одного из ключевых направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Представлены особенности регулирования деятельности Уполномоченного, в том числе последние новеллы национального законодательства и международных стандартов в этой области. Особое внимание уделено направлениям и формам сотрудничества Уполномоченного с национальными правозащитными институтами иностранных государств, универсальными и региональными международными организациями, интеграционными объединениями омбудсменов. Приведены примеры взаимодействия Уполномоченного с ООН и Советом Европы на современном этапе. Освещена деятельность Уполномоченного по защите прав российских граждан и соотечественников, находящихся за рубежом. Представлена работа по развитию и укреплению «правозащитной дипломатии». Отражены вопросы становления и укрепления Евразийского альянса омбудсменов. Предложены рекомендации по расширению компетенции Уполномоченного.

**Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, права человека, национальные правозащитные учреждения, Евразийский альянс омбудсменов, ООН, Совет Европы, правозащитная дипломатия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.085-095



**Ольга Константиновна ГОНЧАРЕНКО**,  
начальник отдела сотрудничества с международными организациями аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России  
[goncharenko\\_ok@bk.ru](mailto:goncharenko_ok@bk.ru)  
119121, Россия, г. Москва, Смоленский б-р, д. 19, стр. 2



**Андрей Олегович АХМЕТЗЯНОВ**,  
главный специалист-эксперт отдела сотрудничества с международными организациями аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации  
[axmed-91@mail.ru](mailto:axmed-91@mail.ru)  
119121, Россия, г. Москва, Смоленский б-р, д. 19, стр. 2

© О. К. Гончаренко,  
А. О. Ахметзянов, 2021

**O. K. GONCHARENKO,**

*Head of International Multilateral Cooperation Division,  
Office of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation;  
PhD student, Department of International Law, MGIMO  
goncharenko\_ok@bk.ru  
119121, Russia, Moscow, Smolensky Boulevard, 19, str. 2*

**A. O. AKHMETZANOV,**

*Chief Expert of International Multilateral Cooperation Division,  
Office of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation  
Axmed-91@mail.ru  
119121, Russia, Moscow, Smolensky Boulevard, 19, str. 2*

### **THE PROMOTION OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE ACTIVITIES OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** *The article addresses issues related to the development of international cooperation as one of the key areas of activity of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. The special features regulating the activities of the High Commissioner, including the novelty in the national legislation and international standards in this area have been presented.*

*Special attention has been given to the directions and forms of cooperation of the High Commissioner with national human rights institutions of foreign states, universal and regional international organizations, integration associations of ombudsmen. Examples of the interaction of the High Commissioner with the United Nations and the Council of Europe at the present stage have been provided. The efforts of the High Commissioner to protect the rights of the Russian citizens and compatriots living abroad have been highlighted. The article presents the development and strengthening of such concept as "human rights diplomacy". The aspects of the establishment and promotion of the Eurasian Ombudsman Alliance have been reflected.*

*In conclusion, the authors make recommendations on the extension of the competence of the High Commissioner.*

**Keywords:** *High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, human rights, National Human Rights Institutions, Eurasian Ombudsman Alliance, UN, Council of Europe, human rights diplomacy.*

### **Нормативно-правовая основа международной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) была введена Конституцией России 1993 г. Деятельность Уполномоченного регулируется Федеральным конституционным законом

от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — ФКЗ № 1).

Согласно ч. 1 ст. 1 названного Федерального конституционного закона должность Уполномоченного учреждается в соответствии с Конституцией РФ (п. «е» ст. 103) в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. При этом средствами, указанными в ФКЗ № 1, Уполномоченный способствует 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 защиты.

Помимо Конституции РФ и ФКЗ № 1, правовые основы осуществления деятельности Уполномоченного регулируются более чем двумя десятками федеральных конституционных законов и федеральных законов, среди которых Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон № 115-ФЗ) и Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Федеральный закон № 101-ФЗ).

В соответствии со ст. 32.1-1 Федерального закона № 115-ФЗ Уполномоченный при осуществлении своих полномочий, в том числе при проверке жалоб, поступивших от иностранных граждан, вправе посещать центры временного размещения и места временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами либо вынужденными переселенцами или о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, лиц, признанных беженцами либо вынужденными переселенцами или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, а также специальные учреждения.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона № 101-ФЗ рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации могут представляться Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по вопросам его ведения.

При осуществлении своей деятельности Уполномоченный руководствуется не только законодательством Российской Федерации, но и общепризнанными принципами и нормами международного права.

В настоящее время на универсальном и региональном международном уровне разработан и принят ряд принципиальных документов, закрепивших нормативные основы функционирования омбудсменов и национальных правозащитных учреждений. В этом контексте необходимо отметить Парижские принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека<sup>4</sup>, Венецианские принципы защиты и укрепления института омбудсмена,

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011 // Российская газета. 1997. № 43—44.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>4</sup> Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), утверждены резолюцией 48/134



принятые Европейской комиссией за демократию через право в марте 2019 г.<sup>5</sup>, Рекомендацию Комитета министров Совета Европы «О совершенствовании института омбудсмана», принятую на 1357-м заседании 16 октября 2019 г.<sup>6</sup>, и Резолюцию A/RES/75/186 «Роль институтов омбудсмана и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права», принятую в ходе 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 2020 г.<sup>7</sup>.

Помимо нормативных основ, эти документы содержат набор инструментов, который необходимо использовать национальным правозащитным учреждениям в области развития международного сотрудничества, а именно: поощрение соответствия национального законодательства принятым на себя государством международным обязательствам в сфере защиты прав человека; участие в подготовке органами государственной власти докладов о ситуации с правами человека в адрес соответствующих органов ООН и региональных организаций; представление альтернативных докладов в указанные структуры; сотрудничество с ООН, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека; контроль за исполнением государством принятых на себя международных обязательств в области защиты прав человека.

С учетом прогрессивных наработок международного сообщества в области организации деятельности омбудсменов, международных норм мягкого права в этой области, в последние несколько лет Уполномоченным проводилась масштабная работа по их имплементации в российское законодательство, результатом которой стало принятие всеобъемлющего и комплексного законодательства об уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, которое гарантирует федеральному и региональным уполномоченным по правам человека

---

Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. // Официальный портал Организации Объединенных Наций. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/paris.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml) (дата обращения: 26 января 2021 г.).

<sup>5</sup> Принципы защиты и укрепления института омбудсмана (Венецианские принципы), приняты Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии (г. Венеция, 15—16 марта 2019 г.), одобрены Комитетом министров Совета Европы на 1345-м заседании заместителей министров, Парламентской ассамблеей Совета Европы, Резолюцией 2301(2019) от 2 октября 2019 г., Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, Резолюцией 451(2019) от 30 октября 2019 г. // Официальный портал Совета Европы. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-rus) (дата обращения: 26 января 2021 г.).

<sup>6</sup> Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution, adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies // Официальный портал Совета Европы. URL: <https://rm.coe.int/090000168098392f> (дата обращения: 27 января 2021 г.).

<sup>7</sup> Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 2020 г., по докладу Третьего комитета (A/75/478/Add.2, пункт 89) 75/186 «Роль институтов омбудсмана и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права» // Официальный портал ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/75/186> (дата обращения: 27 января 2021 г.).

полную независимость в реализации своих полномочий, в частности Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Пунктом 4 статьи 1 указанного Закона впервые в истории российского правозащитного сообщества закреплено право на участие региональных уполномоченных в развитии международного сотрудничества в области прав человека.

### **Основные направления международной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Рассмотренная нормативно-правовая база международной деятельности Уполномоченного определяет ее основные направления:

- защита прав граждан Российской Федерации и российских соотечественников, попавших в сложную жизненную ситуацию за рубежом;
- защита прав иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации;
- сотрудничество с национальными правозащитными учреждениями иностранных государств;
- взаимодействие с международными организациями и интеграционными объединениями национальных правозащитных учреждений;
- совершенствование законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Согласно ст. 61 Конституции РФ, «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами»<sup>9</sup>. Соответствующие положения также содержатся в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 7), Федеральном законе от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (ст. 15), Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640, а также в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации».

Следуя этим положениям, большое внимание в своей работе Уполномоченный уделяет *защите прав российских граждан и соотечественников, находящихся на территории иностранных государств*. Такая деятельность ведется как путем рассмотрения отдельных правозащитных кейсов, так и в рамках поиска решений системных проблем.

За последние 4 года наметилась тенденция увеличения количества обращений, поступающих к Уполномоченному из-за рубежа. Если в 2017 г. их число составило 687 заявлений, то в 2020 г. оно возросло до 1 100. Основные вопросы,

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2002. № 12. Ст. 1640.

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26 января 2021 г.).





которые поднимают российские граждане, касаются оказания содействия в возвращении на Родину; защиты прав в рамках уголовного судопроизводства на территории иностранных государств; улучшения условий содержания в местах лишения свободы; защиты прав по семейным делам; сохранения русского языка и культуры; решения вопросов социального характера.

В зависимости от характера и тематики полученных обращений Уполномоченный использует определенный (но не исчерпывающий) набор механизмов для оказания содействия в восстановлении нарушенных прав, среди которых: направление запросов в профильные органы государственной власти Российской Федерации; обращение в адрес национальных правозащитных институтов зарубежных стран; при отсутствии в государстве национального правозащитного института или омбудсмена — обращение в адрес органов государственной власти иностранных государств; обращение в адрес международных межправительственных/неправительственных организаций; разъяснение заявителю средств, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод.

К сожалению, в последнее время на повестке дня все чаще возникают вопросы политического характера, порождающие двойные стандарты в сфере защиты прав человека, а также лишаящие наших граждан возможности в полной мере пользоваться своими правами. Речь идет об ограничениях русскоязычного национального меньшинства, испытывающего системное ограничение права на образование и культурное самоопределение в Прибалтике и на Украине; героизации неонацизма и неофашизма; ущемлении прав жителей Крымского полуострова; воспрепятствовании профессиональной деятельности российских журналистов за рубежом; случаях применения бесчеловечного обращения с задержанными и заключенными, жестокости и насилия.

Руководствуясь принципами гуманизма, исходя из абсолютной ценности человеческой жизни, наличия неотъемлемых прав и свобод у каждого человека и гражданина, стремясь к совершенствованию механизмов защиты прав человека и укреплению демократических основ своих государств, в поисках решения указанных проблем Уполномоченный зачастую использует инструменты *двустороннего взаимодействия с коллегами из иностранных государств* путем совместного рассмотрения обращений, проведения регулярных консультаций, приемов граждан, научных исследований, организации работы по правовому просвещению населения, проведения различных тематических мероприятий.

Нормативную основу такого взаимодействия, осуществляемого на принципах взаимности и синхронности, составляют соглашения (меморандумы) о сотрудничестве с зарубежными коллегами. В настоящее время Уполномоченным заключены и действуют 16 таких соглашений с омбудсменами или национальными правозащитными институтами 15 государств: Азербайджана, Армении, Боснии и Герцеговины, Греции, Ирана, Казахстана, Камбоджи, Киргизии, Приднестровья, Монголии, Сербии, Таджикистана, Турции, Узбекистана и Украины.

Отметим, что соглашения о сотрудничестве не подпадают под критерии международного договора или межведомственного соглашения в понимании Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» или Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Они являются примером использования мягкого права, нацеленного на

формализацию двусторонних взаимоотношений национальных правозащитных учреждений, функционирующих в различных государствах, но имеющих одну общую цель — оказание помощи людям. Можно сказать, что этот инструментарий лег в основу такого понятия, как «правозащитная дипломатия».

Уполномоченный, развивая, с одной стороны, двустороннее международное сотрудничество, с другой стороны, стремится к расширению *многостороннего международного взаимодействия с межправительственными правозащитными организациями универсального и регионального уровня (ООН, Совет Европы, ОБСЕ) и интеграционными сообществами омбудсменов* в целях повышения гарантий защиты прав человека, восстановления нарушенных прав граждан, продвижения российских правозащитных достижений и обмена лучшими практиками деятельности.

В качестве основных форм такого взаимодействия можно назвать представление информации о ситуации с правами человека в Российской Федерации; участие в совместных проектах; проведение рабочих встреч на экспертном и высшем уровнях; организацию совместных мероприятий; имплементацию международных стандартов в национальное законодательство; работу по отдельным правозащитным кейсам.

Важным направлением деятельности является обобщение, анализ и представление позиции Уполномоченного по вопросам выполнения Российской Федерацией международных обязательств, взятых на себя в сфере защиты прав человека. Так, только за последние 5 лет Уполномоченным представлено семь альтернативных докладов в договорные органы по правам человека системы ООН: Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по правам инвалидов, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

В октябре 2017 г. Уполномоченным был направлен Параллельный доклад Рабочей группе Периодического обзора Совета по правам человека ООН в рамках прохождения третьего цикла Универсального периодического обзора Российской Федерацией, который для нашей страны успешно завершился в 2018 г. В этих докладах освещается деятельность Уполномоченного по данным направлениям, приводится статистика по поступившим жалобам, отражены наиболее актуальные проблемы и предложены пути их решения<sup>10</sup>.

В рамках мониторинга реализации решений Европейского Суда по правам человека на национальном уровне и в соответствии с действующими Правилами Комитета министров Совета Европы Уполномоченный имеет возможность направлять заключения в адрес Суда относительно исполнения принятых им решений<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Гончаренко О. К. Преимущества статуса А для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (обзор деятельности) // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов : материалы II Международной научно-практической конференции (Москва, 5 декабря 2017 г.) / под ред. Т. Н. Москальковой. М., 2018. С. 209—216.

<sup>11</sup> Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements, adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at



Впервые в истории российского правозащитного института в Комитет министров Совета Европы было направлено заключение по делу «Свинаренко и Сляднев против Российской Федерации», в котором выражена позиция Уполномоченного относительно необходимости изменения процедуры содержания граждан в железных клетках в залах судебных заседаний<sup>12</sup>.

Особое внимание в своей деятельности Уполномоченный уделяет реализации совместных с международными организациями проектов. По линии ООН это обучающие семинары в рамках стажировки русскоязычных представителей коренных народов, учебная Магистерская программа по правам человека, семинары-тренинги для региональных уполномоченных по правам человека; по линии Совета Европы — сотрудничество в области реализации Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017—2022 годы, ОНК — новое поколение и др. Более подробно вопросы взаимодействия с Советом Европы представлены в отдельной статье Уполномоченного<sup>13</sup>.

При осуществлении международного сотрудничества Уполномоченный также проводит масштабную работу в рамках интеграционных объединений омбудсменов универсального и регионального уровня, среди которых Евразийский альянс омбудсменов, Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений; его Европейская сеть; Международный и Европейский институты омбудсменов. На таких площадках удастся делиться прогрессивными правозащитными российскими наработками, знакомиться с международным опытом деятельности и имплементировать его в национальное законодательство, оперативно и без лишних бюрократических проволочек оказывать помощь тем, кто в ней более всего нуждается.

В 2017 г. по инициативе Уполномоченного и при поддержке омбудсменов Армении и Киргизии в г. Москве учрежден Евразийский альянс омбудсменов (далее — ЕАО, Альянс), который действует на основе уставного документа — Меморандума<sup>14</sup>.

Согласно его положениям, основными задачами Альянса являются распространение знаний о способах защиты гражданских и индивидуальных прав, сотрудничество в сфере обеспечения их защиты, осуществление международного сотрудничества Альянса с соответствующими международными и региональными

---

the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies // Official Portal of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/16806eebf0> (дата обращения: 26 января 2021 г.).

<sup>12</sup> Rule 9.3 Communication from a NHRI (28/03/2019) in the case of Svinarenko and Slyadnev v. Russian Federation (Application No. 32541/08) // Официальный сайт Совета Европы. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168093dd18](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093dd18) (дата обращения: 18.01.2021).

<sup>13</sup> Москалькова Т. Н. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета Европы: история, достижения, перспективы // Международная жизнь. 2021. № 2.

<sup>14</sup> Меморандум о создании Евразийского альянса омбудсменов от 5 декабря 2017 г. // Официальный портал Евразийского альянса омбудсменов. URL: <https://eoalliance.org/information/objectives.php> (дата обращения: 26 января 2021 г.).

организациями, зарубежными омбудсменами и их ассоциациями. Взаимодействие между его членами может осуществляться в формах обмена информацией, создания совместных рабочих групп, поддержки и стимулирования проведения исследований в области прав человека, совместных визитов. Юридическая природа Меморандума аналогична рассмотренным выше двухсторонним соглашениям о сотрудничестве между национальными правозащитными учреждениями.

В настоящее время членами ЕАО являются восемь национальных правозащитных учреждений Армении, Ирана, Казахстана, Киргизии, Монголии, России, Сербии, Таджикистана. Альянс является первым в истории объединением, который консолидирует усилия государственных правозащитников Европы и Азии.

За период работы этого интеграционного сообщества проведено 5 пленарных заседаний, в ходе которых состоялся обстоятельный обмен мнениями в сфере защиты прав человека, обсуждались актуальные вопросы гуманитарного и правового характера.

## Выводы и рекомендации

Как показывает практика международной деятельности Уполномоченного, сфера его компетенции довольно широка. Еще более полной она представляется при анализе всех полномочий, которыми Уполномоченный наделен в соответствии с ФКЗ № 1.

Вместе с тем именно двустороннее и многостороннее международное сотрудничество Уполномоченного позволяет выявить лучшие практики правозащитной работы омбудсменов зарубежных государств и прийти к выводу о возможности расширения компетенции российского Уполномоченного. На этих вопросах в своих научных работах подробно останавливались В. В. Черников<sup>15</sup>, Д. С. Фесько<sup>16</sup> и сама Уполномоченный Т. Н. Москалькова<sup>17</sup>.

Например, омбудсмены ряда иностранных государств имеют право рассматривать обращения не только в отношении органов государственной власти и должностных лиц, но и организаций негосударственного сектора. Конечно, в силу специфики своей деятельности Уполномоченный принимает жалобы на работу образовательных и медицинских учреждений, которые особо участились в период борьбы с коронавирусной инфекцией COVID-19. Вместе с тем эта практика выходит за рамки мандата Уполномоченного и требует законодательного урегулирования.

<sup>15</sup> Черников В. В. Законодательство об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации нуждается в обновлении // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов. С. 275—282.

<sup>16</sup> Фесько Д. С. Внесудебная защита прав граждан при проведении государственного контроля (надзора) и место в ней уполномоченных по правам человека // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов. С. 267—274.

<sup>17</sup> Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 52—59.



Также интерес представляет наделение национальных правозащитных институтов функциями национального превентивного механизма, благодаря чему сами омбудсмены и их представители имеют право посещать места принудительного содержания в любое время без предупреждений. По современному российскому законодательству такое право имеет лишь Уполномоченный.

В целях эффективной реализации деятельности Уполномоченного большое значение имеют вопросы наличия соответствующих гарантий независимости и функционального иммунитета не только у первого лица, но и у сотрудников его аппарата.

Подводя итог, необходимо отметить, что международное направление деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является многосторонним и комплексным явлением, основанным на нормах и принципах национального и международного права.

В ходе своей практической работы по развитию и укреплению «правозащитной дипломатии» институтом Уполномоченного был выработан уникальный механизм формализации взаимоотношений между национальными правозащитными учреждениями в виде «мягких» норм, таких как соглашения о сотрудничестве или меморандумы о взаимопонимании.

В целом в настоящее время Уполномоченный вовлечен во все международные процессы, отстаивая лучшие интересы страны на различных универсальных и региональных площадках и оставаясь неизменным партнером международных организаций, интеграционных объединений омбудсменов и зарубежных коллег на правозащитном направлении. Такая самоотверженная деятельность в полной мере свидетельствует о повышении гарантий защиты прав человека в России и увеличении числа восстановленных прав граждан, в том числе и благодаря применению передового международного правозащитного опыта.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гончаренко О. К.* Преимущества статуса А для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (обзор деятельности) // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов : материалы II Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию принятия Всеобщей декларации прав человека и 25-летию принятия Конституции Российской Федерации (Москва, 5 декабря 2017 г.) / под ред. Т. Н. Москальковой. — М., 2018. — С. 209—216.
2. *Москалькова Т. Н.* Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета Европы: история, достижения, перспективы // Международная жизнь. — 2021. — № 2.
3. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. — 2018. — № 12. — С. 52—59.
4. *Фесько Д. С.* Внесудебная защита прав граждан при проведении государственного контроля (надзора) и место в ней уполномоченных по правам человека // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве:

обмен лучшими практиками омбудсменов : материалы II Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию принятия Всеобщей декларации прав человека и 25-летию принятия Конституции Российской Федерации (Москва, 5 декабря 2017 г.) / под ред. Т. Н. Москальковой. 2018. — С. 267—274.

5. **Черников В. В.** Законодательство об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации нуждается в обновлении // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов : материалы II Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию принятия Всеобщей декларации прав человека и 25-летию принятия Конституции Российской Федерации (Москва, 5 декабря 2017 г.) / под ред. Т. Н. Москальковой. — М., 2018. — С. 275—282.







**Евгения Михайловна  
ПАВЛЕНКО,**

заведующий кафедрой  
международного права и  
прав человека Института  
права и управления  
Московского городского  
педагогического  
университета,  
кандидат юридических  
наук, доцент  
**PavlenkoEM@mgpu.ru**  
119017, Россия, г. Москва,  
ул. Новокузнецкая, д. 16,  
стр. 10

## РОЛЬ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В ФОРМИРОВАНИИ КУЛЬТУРЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**Аннотация.** В статье рассматривается формирование культуры прав человека как гарантия конституционной нормы о высшей ценности человека, его прав и свобод. Уделено значительное внимание деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этом направлении, в том числе в контексте обеспечения права знать свои права. Сформулирован ряд предложений по дальнейшей работе Уполномоченного в данной сфере.

**Ключевые слова:** культура прав человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, омбудсмен, Конституция, ответственность, образование, обучение, воспитание, правовое просвещение, правовая культура.

**DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.096-104**

**E. M. PAVLENKO,**

Head of the Chair of International Law and Human Rights at Institute of Law and Management at Moscow City Teacher Training University,  
Cand. Sci. (Law), Associate Professor  
**PavlenkoEM@mgpu.ru**  
119017, Russia, Moscow, ul. Novokuznetskaya, 16, str. 10

### ROLE OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN FORMING A CULTURE OF HUMAN RIGHTS

**Abstract.** The article considers the formation of a culture of human rights as a guarantee of constitutional norm on the highest value of a person, his/her rights and freedoms. Considerable attention is paid to the activities of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation in this direction, including those directed to ensuring the right to know one's rights. A number of proposals for the Commissioner's further work in this area have been formulated.

**Keywords:** culture of human rights, High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, ombudsman, Constitution, development, education, training, upbringing, legal enlightenment, legal culture.

Начиная с 1990-х гг. в документах международных организаций, а также в публикациях зарубежных авторов на тему прав человека часто используется понятие «культура прав человека», которому при этом не дается строгого научного определения: выяснить содержание указанного понятия возможно только из контекста. В то же время концепция культуры прав человека

постепенно становится основой подхода к вопросам прав человека во многих странах мира, а также на международном уровне, а следовательно, представляет не только научный, но и практический интерес, в том числе применительно к деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Проблемам культуры прав человека был посвящен ряд русскоязычных научных исследований последнего времени, в том числе работы автора настоящей статьи, исследования Д. Сайдизоды «Культура прав человека как составная часть правовой культуры»<sup>1</sup>, Е. А. Зорченко «Культура прав человека в системе культурологических категорий права»<sup>2</sup>, А. М. Мансурзоды «Культура прав человека в XXI веке»<sup>3</sup> и др. Вместе с тем общепризнанного определения культуры прав человека ни в отечественном, ни в мировом научном сообществе не существует.

Автор настоящего исследования предлагает с точки зрения системного и аксиологического подходов рассматривать под *культурой прав человека* — *составную часть духовной культуры, представляющую собой систему знаний, ценностных ориентаций и взглядов, эмоций и чувств, основанных на признании и уважении достоинства человека, его прав и свобод, а также практических навыков и умений по их реализации и защите.*

Культура прав человека представляет собой многомерную и многофункциональную систему, которая характеризуется сложной внутренней взаимосвязью элементов и многочисленными связями с внешней средой. Она, как и правовая культура или политическая культура, является составной частью духовной культуры, поэтому оказывает влияние на социальное бытие индивида, отдельных социальных групп и общества посредством духовной деятельности человека. Отражая во всех других элементах духовной культуры категорию «права человека», культура прав человека не только тесно взаимодействует с ними, но и оказывает существенное влияние на уровень нравственного, политического и правового развития общества.

В самом общем виде представления о культуре прав человека изложены в Декларации ООН об образовании и подготовке в области прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей 19.12.2011. Статья 4 Декларации предусматривает в качестве одной из целей «развитие универсальной культуры прав человека, при наличии которой каждый человек сознает свои права и обязанности по отношению к правам других, и в целях содействия развитию человека как ответственного члена свободного, мирного, плюралистического и инклюзивного общества»<sup>4</sup>.

Таким образом, с точки зрения ООН культура прав человека обладает следующими свойствами:

<sup>1</sup> Сайдизода Д. Культура прав человека как составная часть правовой культуры // Закон и право. 2014. № 10. С. 63—67.

<sup>2</sup> Зорченко Е. А. Культура прав человека в системе культурологических категорий права // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. 2017. Т. 7. № 1. С. 6—12.

<sup>3</sup> Мансурзода А. М. Культура прав человека в XXI веке // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2019. № 1. С. 51—58.

<sup>4</sup> URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/66/137> (дата обращения: 06.07.2020).



- обеспечивает *ответственное осознание* каждым человеком своих прав и обязанностей по отношению к правам других;
- обеспечивает *развитие* человека;
- накладывает требования на общественное устройство (т.е. на социальный и международный порядок в соответствии со ст. 28 Всеобщей декларации прав человека), а именно: общество должно быть *свободным, мирным, плюралистическим и инклюзивным*.

Одной из важных причин, в силу которой концепция культуры прав человека пока не получила в России существенного развития, по-видимому, является несовпадение заложенного в эту концепцию подхода к культуре с общепринятым в нашей стране. В русском языке существуют или возможны понятия «культура речи», «культура поведения», «культура законотворчества», т.е. язык соотносит с культурой области человеческой деятельности, подлежащие упорядочиванию, а следовательно, ограничению свободы.

Понятие «культура прав человека» (английский вариант пока неустойчив: human rights culture или culture of human rights), как и «культура мира» (culture of peace), построено иначе: на первый план выдвигается ценность, которую предполагается культивировать, т.е. «вращивать», во всех без исключения областях деятельности человека. Следовательно, формирование культуры прав человека предстает не частной (например, юридической), а всеобъемлющей задачей.

Подход ООН к культуре прав человека вызывает ряд вопросов. Во-первых, государство и общество находятся между собой в сложной взаимозависимости, поэтому жесткие требования к общественному устройству со стороны государства возможны лишь в *несвободном* обществе, т.е. налицо классическое противоречие цели и средств ее достижения. Во-вторых, требует разрешения еще одно противоречие — между свободой личности и целенаправленным формированием ее ценностных установок, т.е. *воспитанием*. В-третьих, в условиях правовой незакрепленности определения свободного общества манипулирование этим понятием может представлять угрозу обеспечению государственного суверенитета Российской Федерации.

Однако выход существует. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Если рассматривать формирование культуры прав человека как ключевую гарантию осуществления данной конституционной нормы безотносительно к подходам международных организаций (хотя в необходимых случаях и учитывая их), то российское общество и государство получит ориентир развития в этой области на ближайшие годы, если не на десятилетия.

С культурой прав человека пересекаются более традиционные для рассмотрения области духовной культуры, такие как правовая культура. Из вышеизложенного, однако, ясно, что культура прав человека далеко не исчерпывается сферой права, тем более что правовые нормы принципиально не в состоянии охватить все возможные ситуации. В основе культуры прав человека лежит постоянное осознание того, что любой человек обладает теми же правами, что и ты сам, т.е., по сути, библейский принцип «Во всем, как хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними» (Мф. 7:12), распространяющийся не только на взаимоотношения личности и государства, не только на сферу правового регулирования, но и вообще на все отношения между людьми.

В контексте культуры прав человека представляется крайне важным право знать свои права, впервые зафиксированное в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1975 г. Однако одного лишь знания недостаточно, поскольку знание может не соответствовать поведению в повседневных ситуациях. Необходима также ответственность как качество личности, т.е. способность соотносить свое действие или бездействие с его последствиями, в том числе с возможной юридической ответственностью.

Таким образом, воспитание ответственной личности — составная часть формирования культуры прав человека.

Стоит также обратить внимание на упомянутую в Декларации ООН об образовании и подготовке в области прав человека ориентацию культуры прав человека на его развитие. Дело в том, что развитие личности предполагает исходящую от нее активность. Иными словами, культура прав человека рассматривает личность не как пассивный объект защиты, а как самостоятельно действующий субъект, сочетающий активность с ответственностью.

Важное уточнение о культуре прав человека сделано в статье исследователя К. Нэш «Культура прав человека: солидарность, разнообразие и право быть особенным»: «Цель формирования культуры прав человека направлена не только на политическую и судебную власть. Это не публичная политическая культура... чиновников, занимающихся разработкой политики и принятием законов. И одновременно это не правовая культура в том смысле, который могли бы понять ученые-правоведы. Сторонники культуры прав человека предполагают, скорее, “популярную политическую культуру”, которая объединяет граждан и элиты с точки зрения общих ценностей. Культура прав человека — это культура, основанная на ценностях как солидарности, так и разнообразия, культура, в которой соблюдаются индивидуальная свобода и, следовательно, права меньшинств, но в которой демократические решения, принятые большинством голосов и принятые с учетом таких соображений, принимаются как обязательные и легитимные»<sup>5</sup>.

Несмотря на то, что формирование культуры прав человека не сформулировано явным образом как направление деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, такая деятельность осуществляется на постоянной основе.

Предусмотренная ст. 103 Конституции РФ должность назначаемого Государственной Думой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) представляет собой одну из гарантий осуществления конституционной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека в соответствии со ст. 2 Конституции и, следовательно, является фактором формирования культуры прав человека.

К компетенции Уполномоченного в соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>6</sup> относится рассмотрение жалоб, вынесение по ним заключений и обращение по результатам рассмотрения к органам государственной

<sup>5</sup> Nash K. Human rights culture: solidarity, diversity and the right to be different // *Citizenship Studies*. 2005. Vol. 9. Is. 4. P. 335—348.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011 ; 2016. № 5. Ст. 552.



власти и должностным лицам, подготовка ежегодных и специальных докладов, инициирование создания парламентской комиссии или парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод человека, направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, участие в законотворческой деятельности без права законодательной инициативы, взаимодействие с органами власти и должностными лицами, в том числе уполномоченными по правам человека субъектов Федерации, а также с общественными наблюдательными комиссиями по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Указанная деятельность Уполномоченного сама по себе способствует формированию культуры прав человека в России, однако это воздействие можно многократно усилить за счет открытости и публичности, и в этом направлении в последние годы предпринимаются значительные шаги.

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год формирование культуры уважения прав человека во всех сферах жизни указано в качестве актуальной задачи. При этом утверждается, что «уважение прав и свобод человека и гражданина — нравственно-правовая парадигма современного мироустройства, которая, как камертон, настраивает все остальные институты общественно-государственного устройства на поступательное и системное движение вперед к многовековому идеалу равенства и справедливости, основанному на представлениях о добре и зле. Степень защищенности прав и свобод является индикатором уровня цивилизованности и демократии в обществе»<sup>7</sup>.

Анализ жалоб, проводящийся аппаратом Уполномоченного, не только высвечивает проблемы в осуществлении прав и свобод человека в нашей стране, но и способствует закреплению общественно значимых представлений о правах человека в массовом сознании. Важным фактором расширения деятельности Уполномоченного по формированию культуры прав человека стало создание новых каналов взаимодействия с заявителями. Так, помимо рассмотрения жалоб в письменной форме, не указанной явно, однако подразумеваемой Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», ведется регулярный личный прием как Уполномоченным, так и сотрудниками его аппарата, в том числе с выездами в другие субъекты РФ. В некоторых случаях в ходе приема используется видео-конференц-связь, а также предоставляются консультации по телефону.

Как отмечается в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год, анализ поступивших жалоб и данные социологических опросов показывают, что граждане недостаточно осведомлены о принадлежащих им правах и способах их защиты. Среди отраслей законодательства, нормы которых требуют больше всего разъяснений, первенство удерживает уголовно-процессуальное и жилищное законодательство, а также законодательство в области религиозных отношений. В ходе социологического опроса Фонда «Общественное

<sup>7</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // URL: [https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019\\_fin\\_compressed.pdf](https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf) (дата обращения: 06.07.2020).

мнение» в сентябре 2019 г. 13 % респондентов затруднились ответить, соблюдаются их права или нет; 11 % респондентов затруднились с ответом об изменении ситуации с соблюдением прав человека за последние несколько лет; 13 % респондентов не смогли ответить, кто в наибольшей степени защищает права человека в нашей стране.

Аппарат Уполномоченного ведет постоянную работу по правовому просвещению населения, уделяя особое внимание социально уязвимым группам: лицам с ограниченными возможностями здоровья; пенсионерам; представителям коренных малочисленных народов; детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию; женщинам, подвергшимся насилию в семье; жертвам политических репрессий. Стал традицией Всероссийский единый урок по правам человека, в котором в декабре 2019 г. приняли участие более 5 млн российских школьников и студентов. В прошлом году проведен Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты», а также Всероссийский конкурс видеоуроков «Права человека».

Осуществляется ориентированный на школьников интерактивный просветительский проект «Школа правозащитников: учиться и действовать», команды-финалисты которого встречаются с руководством аппарата. В ходе крупных молодежных форумов Уполномоченный по правам человека проводит дискуссии с их участниками, в том числе с представителями волонтерского движения, о ценностях прав и свобод человека в современном обществе.

Продолжается многолетняя практика сотрудничества Уполномоченного с высшими учебными заведениями, в том числе в рамках студенческих конференций и проектов. Проводятся открытые лекции, апробируются новые просветительские форматы (в частности, правозащитный диктант состоялся в Российском государственном гуманитарном университете осенью 2019 г.).

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и региональные омбудсмены поддерживают развитие программ магистерской подготовки в вузах, например магистерскую программу «Международная защита прав человека», которую осуществляет Консорциум университетов России в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. В 2019 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова стала почетным профессором Московского городского педагогического университета и почетным мастером программы магистерской подготовки «Правовые механизмы обеспечения и защиты прав ребенка. Медиация», которая осуществляется кафедрой международного права и прав человека МГПУ.

Сотрудники аппарата Уполномоченного проводят для магистрантов этих программ лекционные и практико-ориентированные занятия. Студентам предоставляется возможность прохождения преддипломной практики в аппарате омбудсмана, в том числе на конкурсной основе — под личным руководством Уполномоченного.

Правовое просвещение — область совместной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в ее субъектах. Вопросы правового просвещения неоднократно становились предметом обсуждения на заседаниях координационных советов уполномоченных по правам человека как в федеральных округах, так и на общероссийском уровне.





Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год констатирует, что в ряде субъектов РФ, а в некоторых случаях и на муниципальном уровне, разработаны и утверждены руководящие документы в сфере развития правовой грамотности, правовой культуры и правового просвещения. Однако виды этих документов различны — программа, концепция, стратегия, план мероприятий, в связи с чем в докладе предлагается унифицировать региональные подходы.

В целом же в правопросветительской работе со стороны государственных органов ощущается недостаток «системности, перспективности и результативности». В декабре 2019 г. Уполномоченный по правам человека выступила в «Российской газете» с предложением разработать Национальную программу правового просвещения, которая могла бы способствовать решению этих проблем<sup>8</sup>.

В 2019 г. на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) создан Научно-образовательный центр по правам человека. К его основным задачам относится не только реализация образовательных программ, но и научно-исследовательская, методическая и экспертная деятельность в области защиты прав и свобод человека. Следует отметить, что необходимость образования такого центра активно обсуждалась в экспертном сообществе с 90-х гг. XX в., и только благодаря личным усилиям Т. Н. Москальковой удалось сдвинуть дело с мертвой точки.

В России, как и во всем мире, образованием в области прав человека активно занимаются некоммерческие общественные организации, в том числе благотворительные. С ведущими организациями подобного рода (Ассоциацией юристов России, Российским детским фондом, Всероссийским обществом инвалидов) Уполномоченным заключены соглашения о взаимодействии.

Развивается сотрудничество в сфере правового просвещения с международными организациями. В октябре 2019 г. при участии научного и педагогического экспертных сообществ, международных органов (УВКПЧ ООН, Программного офиса Совета Европы в России) состоялся круглый стол по вопросам эффективности преподавания прав человека в образовательных организациях. В докладах участников круглого стола прозвучали предложения о введении обучения правам человека в государственные образовательные стандарты и программы по всем специальностям и на всех уровнях высшего образования, о включении в школьную программу предмета «Конституция и права человека в Российской Федерации», о создании кафедр по теории и методике преподавания права и поддержке кафедр прав человека.

В 2017 г. создан Евразийский альянс омбудсменов — объединение исключительно гуманитарно-правового характера, открытое для всех омбудсменов Европы и Азии, независимо от принадлежности их государств к политическим, экономическим и военным организациям. В настоящее время в Альянс входят омбудсмены Армении, Ирана, Киргизии, Монголии, России, Сербии и Таджикистана, одна из его основных задач — распространение знаний о способах защиты прав и свобод человека. Предусмотрены следующие формы совместной деятельности в рамках Альянса: обмен информацией; создание совместных рабочих групп; организация

<sup>8</sup> Москалькова Т. Н. День, который всегда с тобой // Российская газета (столичный выпуск). 10.12.2019. № 278 (8036). С. 14.

встреч, семинаров, конференций и других мероприятий; поддержка и стимулирование проведения исследований и проектов; проведение совместных визитов с целью изучения деятельности сторон; совместная публикация статей, докладов и других материалов по актуальным проблемам защиты прав и свобод человека.

Стоит отметить, что ситуации, когда Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации становится ньюсмейкером, также в определенной степени способствуют формированию культуры прав человека, привлекая внимание СМИ и к самой их проблематике, и к деятельности омбудсмана. Это касается письменных и устных выступлений, участия в конференциях, переговоров с иностранными коллегами по актуальным гуманитарным вопросам. Данному направлению деятельности уделяется значительное внимание.

В своем докладе за 2019 год Уполномоченный по правам человека высказала несколько предложений по повышению эффективности правопросветительской работы. В частности, предлагаются широкое распространение практик преподавания дисциплины «Права человека» в образовательных организациях всех уровней, подготовка образовательной программы основного общего образования и внедрение соответствующей дисциплины в учебный процесс в 5—9-х классах, разработка специальных программ правовой подготовки и переподготовки в области прав человека для представителей ряда профессий, расширение площадок обмена педагогическим опытом, совершенствование научно-исследовательской, методической и экспертной деятельности в этой сфере. С каждым из этих предложений можно безоговорочно согласиться, однако с точки зрения формирования культуры прав человека они представляются совершенно недостаточными.

Во-первых, такая культура «вырастает» не только из знаний, но и из повседневной практики, далеко не всегда отрефлексированной именно с точки зрения соблюдения или нарушения прав человека. Например, несколько десятилетий назад многие учителя русского языка и литературы, проверив сочинения, читали на уроке перед всем классом наиболее «смешные» из них, называя имя автора. Сегодня это невозможно себе представить. Формула *No dark sarcasm in the classroom* из песни группы Pink Floyd не была нам понятной, когда мы впервые ее услышали, однако теперь мы хорошо понимаем ее смысл. Обусловлены ли эти изменения правовым просвещением, сказать сложно, однако они, бесспорно, связаны с изменениями в культуре прав человека.

Во-вторых, культура прав человека предполагает развитие личности, а следовательно — ее активную жизненную позицию. При этом без опыта активности невозможно и воспитание чувства ответственности, в отсутствие которого правовое просвещение часто работает на усиление эгоизма и самомнения. Указанные направления формирования культуры прав человека требуют особого внимания и квалифицированного рассмотрения.

Главная же проблема формирования культуры прав человека в России состоит в необходимости строить ее на основе самостоятельной концепции отношений государства и личности, основы которой пока просматриваются лишь в самой общей форме.

Идеология разработчиков Конституции 1993 г., как и правозащитников, основывалась на распространенных в то время представлениях о «государстве — ночном стороже», чьи функции хотя и необходимы, но почти не затрагивают



повседневной жизни людей. Уже первые годы после принятия Конституции РФ показали, что такой подход не оправдывает ожиданий. Антикризисные действия нового руководства страны в начале XXI в. вошли в противоречие с убеждениями большей части правозащитного сообщества, не сумевшей тогда найти общий язык с государством. Концептуальные наработки, практический опыт и человеческий капитал, накопленные к тому времени в сфере образования в области прав человека, оказались утраченными.

Сегодня есть хорошая возможность вернуться к проблеме. Поправки в Конституцию РФ, вынесенные на всенародное голосование 1 июля 2020 г., подводят черту под антагонизмом государства и личности. Россия не противостоит своим гражданам, не ведет постоянное наступление на их права, а ставит целью защитить каждого, что особенно ярко проявилось в ходе пандемии коронавируса. Культура прав человека, которая может развиваться в нашей стране на основе этого нового «общественного договора», представляется важным фактором устойчивого развития нашей страны и вкладом в копилку не только российской, но и мировой цивилизации. Наша задача — обеспечить формирование в обществе России высокого уровня такой культуры.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // URL: [https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019\\_fin\\_compressed.pdf](https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf) (дата обращения: 06.07.2020).
2. Зорченко Е. А. Культура прав человека в системе культурологических категорий права // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. — Серия 4 : Правоведение. — 2017. — Т. 7. — № 1. — С. 6—12.
3. Мансурзода А. М. Культура прав человека в XXI веке // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. — 2019. — № 1. — С. 51—58.
4. Москалькова Т. Н. День, который всегда с тобой // Российская газета (столичный выпуск). — 10.12.2019. — № 278 (8036).
5. Сайдизода Д. Культура прав человека как составная часть правовой культуры // Закон и право. — 2014. — № 10. — С. 63—67.
6. Nash K. Human rights culture: solidarity, diversity and the right to be different // *Citizenship Studies*. — 2005. — Vol. 9. — Is. 4. — P. 335—348.

## Права человека в современном мире

### К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В ЦИФРОВОЙ СРЕДЕ УНИВЕРСИТЕТА<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье дан обзор международных документов и российских нормативных правовых актов, закрепляющих право на образование. Отмечены права и обязанности образовательных организаций по обеспечению права на образование в контексте цифровизации. Показаны возможности и условия реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Обращено внимание на узаконение образовательными стандартами последнего поколения реализации образовательных программ с использованием цифровых технологий. В аспекте локального нормотворчества продемонстрирована система регламентирующих дистанционное обучение актов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Сделан вывод о том, что в современной России образовательные организации имеют все законные основания для обеспечения права граждан на образование посредством электронного обучения с применением дистанционных образовательных технологий, однако указанное субъективное право ограничено системой правовых императивов. Представлены данные социологических исследований, проведенных в МГЮА. На основании анализа их результатов констатировано, что Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) оказался готовым к «цифровым вызовам, обеспечив студентам возможность реализации права на качественное высшее образование.

**Ключевые слова:** права человека, реализация права на образование, высшее образование, образовательные организации, цифровая образовательная среда, электронное обучение, дистанционные образовательные технологии, социологическое исследование.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.105-114



**Инна Владимировна  
ЕРШОВА,**  
заведующий кафедрой  
предпринимательского и  
корпоративного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
эксперт Центра научной  
и экспертной аналитики  
Международного  
центра компетенций  
IPI Российской  
государственной академии  
интеллектуальной  
собственности,  
доктор юридических наук,  
профессор,  
заслуженный юрист РФ  
[inna.ershova@mail.ru](mailto:inna.ershova@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Елена Васильевна  
ЕНЬКОВА,**  
заместитель  
заведующего кафедрой  
предпринимательского и  
корпоративного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических  
наук, доцент  
[enkova.e.e@yandex.ru](mailto:enkova.e.e@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16081 «Трансформация концептуальных основ подготовки юристов для сферы бизнеса в условиях цифровой экономики».

**I. V. ERSHOVA,**

Head of Business and Corporate Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Expert of the Center for Scientific and Expert Analysis of the International Competence Center IPI Russian State Academy of Intellectual Property,  
Dr. Sci. (Law), Professor, Honoured jurist of Russian Federation  
[inna.ershova@mail.ru](mailto:inna.ershova@mail.ru)  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**E. E. ENKOVA,**

Assistant head of the Business and Corporate Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law), Assistant professor  
[enkova.e.e@yandex.ru](mailto:enkova.e.e@yandex.ru)  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO EDUCATION IN THE DIGITAL ENVIRONMENT OF THE UNIVERSITY

**Abstract.** *The article provides an overview of international documents and Russian normative legal acts that establish the right to education. The rights and obligations of educational organizations to ensure the right to education in the context of digitalization are noted. The possibilities and conditions for the implementation of educational programs with the use of e-learning and distance learning technologies are shown. Attention is drawn to the legalization of educational standards of the latest generation of the implementation of educational programs using digital technologies. In the aspect of local rulemaking, the system of acts regulating distance learning of the Kutafin University (MSLA) is demonstrated.*

*It is concluded that in modern Russia, educational organizations have all the legal grounds to ensure the right of citizens to education through e-learning using distance learning technologies, but this subjective right is limited by the system of legal imperatives. The article presents the data of sociological studies conducted at the MSLA. Based on the analysis of their results, it was stated that the Kutafin University was ready for the digital challenges, providing students with the opportunity to realize the right to a high-quality higher education.*

**Keywords:** *human rights, realization of the right to education, higher education, educational organizations, "digital" educational environment, e-learning, distance learning technologies, sociological research.*

**П**раво на образование относится к основным культурным правам граждан Российской Федерации. При переходе России к цифровой экономике происходит трансформация всех сфер общественной жизни, включая и такой неотъемлемый элемент духовной сферы, как образование<sup>2</sup>. На этом пути

<sup>2</sup> Егорова М. А., Минбалеев А. В. Основные особенности внедрения цифровых инновационных методов в образовательной деятельности и значение их применения для обучения

обнаружились значительные трудности и противоречия, а участники образовательных отношений встали перед лицом новых вызовов и угроз. Авторы посчитали важным провести исследование права на образование и практики его реализации в условиях формирующейся цифровой реальности.

## Право на образование в нормативном правовом фокусе

Право человека на образование закреплено в международно-правовых документах. Не ставя перед собой задачи полной инвентаризации всех актов, обратим внимание на наиболее значимые положения.

Так, статья 26 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.<sup>3</sup> провозглашает право на образование каждого человека. В частности, в аспекте доступности образования устанавливаются одинаковый доступ для всех к высшему образованию на основе способностей каждого, общедоступность технического и профессионального образования. И хотя Декларация не имеет обязательной силы договора, она получила всемирное признание<sup>4</sup>.

Согласно концепции Организации Объединенных Наций образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности, увеличение уважения к правам человека и основным свободам, оно должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами, содействовать деятельности ООН по поддержанию мира.

Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам выделяются четыре основные характеристики права на образование: наличие, доступность (недискриминация, физическая и экономическая доступность), приемлемость и адаптируемость образования, а также указывается, что «право на образование может осуществляться лишь при наличии у преподавателей и учащихся академической свободы»<sup>5</sup>.

В силу ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.<sup>6</sup> участвующие в нем государства признают право каждого человека на образование. Указанный документ развивает положения о

иностранцев студентов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 1. С. 31.

<sup>3</sup> Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. (URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) (дата обращения: 31 марта 2021 г.)).

<sup>4</sup> *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 4. С. 3.

<sup>5</sup> Право на образование. Замечание общего порядка № 13 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 1999 // URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rescgencom13.html> (дата обращения: 31 марта 2021 г.).

<sup>6</sup> Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. (URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 31 марта 2021 г.)).



направленности и целях получения образования, детализируя правила о его доступности для всех уровней — от элементарного до высшего.

Статья 28 Конвенции о правах ребенка 1989 г.<sup>7</sup> закрепляет обязательства государств, направленные на реализацию права на образование. В частности, признавая право ребенка на образование и преследуя цель постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей, государства-участники «обеспечивают доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого с помощью всех необходимых средств; обеспечивают доступность информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей».

Как элемент правового статуса личности право на образование закреплено в ст. 43 Конституции РФ. Провозглашая в качестве обязательного основное общее образование, Конституция РФ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а также высшего образования на конкурсной основе. Важно, что установление федеральных государственных образовательных стандартов, поддержка различных форм образования и самообразования возведены в ранг конституционных положений. При этом в правовой доктрине справедливо указано на необходимость практической осуществимости данных положений<sup>8</sup>.

На законодательном уровне право на образование и гарантии его реализации закреплены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон № 273-ФЗ)<sup>9</sup>. Гарантируя право каждого человека (независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств) на образование, ст. 5 указанного акта провозглашает его общедоступность и бесплатность (высшего образования — получаемого впервые, на конкурсной основе). Получение образования обеспечивается путем создания соответствующих социально-экономических условий органами государственной власти и местного самоуправления, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в образовании различных уровня и направленности в течение всей жизни.

Обратим внимание на дифференциацию: законодательное закрепление права на образование для лиц с ограниченными возможностями здоровья; проявивших выдающиеся способности; нуждающихся в социальной поддержке.

<sup>7</sup> Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 г. (URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml) (дата обращения: 31 марта 2021 г.)).

<sup>8</sup> Дудко И. Г. К вопросу об авторитетности Конституции Российской Федерации // *Lex russica*. 2018. № 11. С. 97.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

## Право на образование в условиях цифровизации: взгляд через призму нормативных документов

Переход России к цифровой экономике, стратегически подкрепленный национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>10</sup>, поставил перед профессиональной педагогической общественностью важную задачу — обеспечить реализацию указанного права в новых условиях<sup>11</sup>.

Сразу отметим, что у российских вузов есть законные основания для цифровизации преподавательской деятельности — такие права им предоставил Закон № 273-ФЗ. В частности, указанный акт предусматривает право образовательных организаций осуществлять реализацию образовательных программ с применением электронного обучения (далее — ЭО) и дистанционных образовательных технологий (далее — ДОТ). Примечательно, что ст. 16 Закона № 273-ФЗ приводит определения указанных понятий, разграничивая ЭО и ДОТ.

Во исполнение законодательной нормы приказом Минобрнауки России от 23 августа 2017 г. № 816<sup>12</sup> был утвержден Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ. Реализация образовательных программ (их частей) возможна с использованием как исключительно ЭО, ДОТ, так и в их сочетании с традиционным обучением.

Применение каждого из указанных вариантов допустимо при условии выполнения ряда требований. Так, при смешанном формате обучения должен быть достигнут необходимый уровень подготовки научно-педагогических и иных работников организации, требуется наличие разработанного порядка оказания учебно-методической помощи обучающимся и др.

При исключительно ЭО (с применением ДОТ) следует создать условия для функционирования электронной информационно-образовательной среды (далее — ЭИОС), обеспечивающей освоение образовательных программ (их частей) в полном объеме независимо от места нахождения обучающихся, обеспечить идентификацию личности обучающегося и контроль соблюдения условий проведения мероприятий, в рамках которых осуществляется оценка результатов обучения.

Обратим внимание на то, что «цифровые» возможности вузов регламентированы и образовательными стандартами последнего поколения. Для примера приведем нормы вступившего в силу 20 марта 2021 г. ФГОС магистратуры по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»<sup>13</sup> (далее — ФГОС магистратуры).

<sup>10</sup> Паспорт утвержден Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16. Официально не опубликован.

<sup>11</sup> См.: *Ершова И. В., Тарасенко О. А.* Цифровое преобразование подготовки юристов: от программной модели к практике реализации // *Юридическое образование и наука.* 2019. № 3. С. 17.

<sup>12</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

<sup>13</sup> Утвержден приказом Минобрнауки России от 25 ноября 2020 г. № 1451 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования —

Так, в числе общесистемных требований к реализации программ магистратуры (далее — ПМ) особое место занимает обязанность по обеспечению каждого обучающегося индивидуальным неограниченным доступом к ЭИОС образовательной организации из любой точки, в которой имеется доступ к сети Интернет. При этом ЭИОС должна обеспечивать: доступ к необходимым документам (учебным планам, рабочим программам дисциплин, программам практик, электронным учебным изданиям и электронным образовательным ресурсам); формирование электронного портфолио обучающегося.

В случае реализации ПМ с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий ЭИОС должна дополнительно обеспечивать:

- фиксацию хода образовательного процесса, результатов промежуточной аттестации и результатов освоения программы магистратуры;
- проведение учебных занятий, процедур оценки результатов обучения, реализация которых предусмотрена с применением ЭО, ДОТ;
- взаимодействие между участниками образовательного процесса, в том числе синхронное и (или) асинхронное взаимодействие посредством сети Интернет.

Среди требований к материально-техническому обеспечению ПМ — доступ (удаленный доступ) к современным профессиональным базам данных и информационным справочным системам<sup>14</sup>.

В качестве промежуточного вывода отметим: в настоящее время образовательные организации имеют все законные основания для обеспечения права граждан на образование через электронное обучение с применением дистанционных образовательных технологий. Но данное субъективное право как мера свободного поведения ограничено системой правовых императивов.

### **Право на образование в «цифре»: от локальных актов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) к практике их применения**

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (далее также — Университет) согласно приказу от 17 мая 2019 г. № 148, утвердившему Положение об электронной информационно-образовательной среде<sup>15</sup>, сформирована ЭИОС как системно-организованная совокупность информационного, технического и учебно-методического обеспечения в электронной форме.

Одним из ключевых элементов ЭИОС является цифровая научно-образовательная и социальная сеть Университета (далее — ЦНОСС), которая предназначена для создания лично ориентированной информационно-коммуникационной среды, обеспечивающей информационное взаимодействие всех участников

---

магистратура по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

<sup>14</sup> Подробнее см.: *Ершова И. В., Тарасенко О. А.* ФГОС ВО магистратура по направлению подготовки юриспруденция: что изменилось? // Юридическое образование и наука. 2021. № 4. С. 13—19.

<sup>15</sup> URL: <https://www.msal.ru/upload/medialibrary/42b/Polozhenie-ob-elektronnoy-informatsionno-obrazovatelnoy-srede.pdf> (дата обращения: 10 марта 2021 г.).

образовательного процесса Университета, в том числе предоставление им общедоступной и персонализированной справочной, научной, образовательной, социальной информации посредством сервисов, функционирующих на основе прикладных информационных систем Университета.

В системе ЦНОСС предусмотрено функционирование электронных личных кабинетов, в рамках которых также реализована возможность персонализации личных профилей и портфолио, а также социального взаимодействия между участниками учебного процесса.

В развитие данного акта приказом от 17 января 2020 г. № 17<sup>16</sup> утверждено Положение об электронных образовательных ресурсах как элементах структуры ЭИОС Университета. Под электронными образовательными ресурсами (ЭОР) понимается система учебных и учебно-методических материалов, представленных в электронно-цифровой форме и обеспечивающих реализацию электронного обучения.

Необходимость регламентации дистанционного учебного процесса в условиях пандемии COVID-19 обусловила утверждение приказом от 6 мая 2020 г. № 149 Положения о применении электронного обучения и дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ<sup>17</sup>. Завершение процесса формирования локальной нормативной цифровой среды МГЮА ознаменовало принятие Положения об организации образовательного процесса по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры<sup>18</sup>, утвержденного приказом от 13 ноября 2020 г. № 481. Данным актом регламентировано применение ЭО и ДОТ при реализации образовательных программ.

Указанные локальные акты создали нормативную основу применения в Университете цифровых образовательных технологий, обозначили функционал участников образовательного процесса и технических служб вуза.

Обратим внимание на то, что многие положения локальных актов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) были разработаны с учетом анализа данных социологических исследований, предпринятых в вузе. Методика эмпирической оценки качества преподавания положительно себя зарекомендовала и активно применяется в образовательной среде<sup>19</sup>. С ее помощью обучающиеся не только выступают субъектами права на образование, но и принимают активное участие в его реализации, становясь соавторами учебного процесса.

<sup>16</sup> URL: <https://www.msal.ru/upload/medialibrary/e56/17-ot-17.01.2020-Ob-utverzhenii-Polozheniya-ob-elektronnykh-obrazovatelnykh-resursakh-v-Universitete.pdf> (дата обращения: 10 марта 2021 г.).

<sup>17</sup> URL: [https://www.msal.ru/upload/medialibrary/72f/149-Polozhenie-o-primenenii-EO-i-DOT\\_2\\_13.pdf](https://www.msal.ru/upload/medialibrary/72f/149-Polozhenie-o-primenenii-EO-i-DOT_2_13.pdf) (дата обращения: 10 марта 2021 г.).

<sup>18</sup> URL: [481-ot-13.11.2020-Utverdit-polozheniya-ob-organizatsii-obrazovatel'nogo-protssesa\\_4\\_23.pdf](https://www.msal.ru/upload/medialibrary/481-ot-13.11.2020-Utverdit-polozheniya-ob-organizatsii-obrazovatel'nogo-protssesa_4_23.pdf) (дата обращения: 10 марта 2021 г.).

<sup>19</sup> Methodology for quantitative evaluation of university teaching. Application to the subject of Project Management / Juan David Cano-Moreno, José M. Arenas, Victoria Sánchez, Manuel Islán, Julián Narbón // *Procedia Manufacturing*. 2019. Vol. 41. P. 930—937.

Очень полезной и своевременной оказалась проявленная проректором по учебной и методической работе Университета инициатива проведения социологического исследования методом анонимного опроса «Переход на дистант: анти-сovidное образование и мои впечатления». В нем приняло участие более 1 200 студентов и аспирантов. Отрадно, что 42 % из них выразили удовлетворение тем, как в Университете в условиях пандемии был организован дистант. Отвечая на вопросы о формате дистанционного обучения, 35 % указали, что большая часть занятий проходит онлайн с использованием системы дистанционного обучения Университета (далее — СДО), а также на платформах ZOOM, Skype и пр. И лишь 15 % респондентов отметили, что преподаватели предпочли асинхронную форму проведения занятий (выдача и оценивание заданий).

Учет результатов опроса позволил предусмотреть в Положении № 149 различные формы ЭО (синхронное и асинхронное) и осуществить классификацию ДОТ (видеолекция, лекция-вебинар, лекция-форум, практическое занятие в формате вебинара, практическое форум-занятие).

При разработке приказа от 21 августа 2020 г. № 317 «О начале обучения в 2020—2021 учебном году и особенностях организации образовательного процесса» (далее — приказ № 317) ректором было принято решение об активном внедрении смешанного обучения, которое базируется на сочетании в различных пропорциях очного формата с ЭО и применением ДОТ в зависимости от уровня образования, формы обучения, курса, периода времени и пр. На данное решение оказало влияние мнение обучающихся — 44 % респондентов отметили, что им не хватает атмосферы Университета, общения с преподавателями и одногруппниками. Значительная часть анкетированных (41 %) отдала голоса за традиционный формат обучения, оценив его как более эффективный и удобный. При этом 52 % респондентов указали, что дистант более затратен по времени, и лишь около 1/5 опрошенных желает полного перехода на дистант в будущем.

В июне 2020 г. по итогам тотального «анти-сovidного» дистанта, авторами статьи было проведено социологическое исследование «Дистанционное обучение в период распространения коронавирусной инфекции» при участии 76 студентов магистерской программы «Правовое сопровождение бизнеса (бизнес-юрист)» Университета. Студенты положительно оценили предложенные МГЮА форматы взаимодействия преподавателя с обучающимися (за синхронную онлайн-коммуникацию проголосовали 47,4 %, дистанционное асинхронное взаимодействие одобрили 52,6 % опрошенных).

Важно было узнать мнение студентов относительно элементов дистанта, которые целесообразно использовать в будущем. Так, дистанционное проведение консультаций перед экзаменами видят эффективным 54,7 % опрошенных; за размещение в СДО видеолекций наряду с лекциями, читаемыми преподавателями в аудитории, ратует 45,3 % анкетированных; частичное проведение практических занятий в режиме вебинаров признали целесообразным 44 % студентов; еженедельные онлайн-консультации оказались удобны для 36 % респондентов; дистанционное проведение лабораторных практикумов, первичную сдачу зачетов/экзаменов в дистанте предложили «узаконить» 21,3 % респондентов.

Участники опроса обозначили некоторые трудности использования цифровых технологий, с которыми они столкнулись в период дистанционного цифрового обучения. Основной проблемой 70,3 % анкетированных обозначили проблему

технического характера. Затрудняет коммуникацию «в цифре», по мнению 12,5 % обучающихся, и недостаточная квалификация преподавателей.

В рамках настоящего исследования авторы методом анкетирования провели в марте 2021 г. социологическое исследование «Реализация права на образование в XXI веке», где в ходе целенаправленной выборки респондентами выступили 113 студентов бакалавриата Университета. Обучающиеся (89,4 %), как и подобает будущим юристам, проявили хорошее знание источников права, закрепляющих право на образование. При этом 41,6 % опрошенных указали, что им известно содержание данного права, 54,9 % могут раскрыть некоторые его аспекты. В основном участники опроса (77,9 %) подчеркнули значимую роль государственных гарантий при осуществлении изучаемого конституционного права. По мнению 68,1 % анкетированных, они в полной мере смогли реализовать право на образование; 23 % это удалось сделать частично, и лишь 8,9 % обучающихся применительно к себе полагают указанное право нереализованным.

Что касается трансформации права на образование в свете цифровизации, то подавляющее большинство респондентов (71,7 %) заявили о появлении новых уникальных возможностей и отметили важное значение самообразования в условиях формирующейся цифровой реальности. По оценкам 57,5 % опрошенных, пандемия COVID-19 оказала позитивное влияние на реализацию права на образование, поскольку возрос объем электронного обучения. Возникшие трудности (например, резкий переход на тотальный дистант, отсутствие стабильного доступа к Интернету, несовершенство программно-технического обеспечения как вуза, так и самих обучающихся, недостаток средств на платные онлайн-курсы и сервисы) обусловили негативное восприятие происходящего со стороны 40,7 % участников опроса.

Авторы статьи выяснили мнение обучающихся по вопросу о праве на образование применительно к работающим преподавателям. Любопытно, что 9,7 % анкетированных отрицают наличие такого права у действующих научно-педагогических работников; 33,7 % — признают его безоговорочно, 56,6 % опрошенных полагает, что в отношении данной категории преподавателей можно говорить о праве на образование только в определенном смысле. При этом 2/3 (67,3 %) респондентов квалифицируют получение преподавателями нового либо дополнительного образования, в том числе в условиях цифровизации, как осознанную необходимость. С точки зрения 22,1 % участников опроса, это — право; 10,6 % воспринимают такое обучение как обязанность.

Результаты предпринятых социологических исследований внушают определенный оптимизм: несмотря на обоснованные сомнения<sup>20</sup> и очевидные трудности<sup>21</sup>, Университет оказался готовым к цифровым вызовам, обеспечив студентам возможность реализации права на качественное высшее образование. Позволим себе высказать смелую мысль: давая оценку, студенты предоставили некий аванс преподавателям и Университету на начальных этапах цифровизации

<sup>20</sup> См.: *Ершова И. В.* Цифровизация образования: pro & contra // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 61—68 ; *Ershova I. V., Tarasenko O. A., Enkova E. E., Kvitsinia N.* The Phenomenon of Digitization in Legal Business Education Check for updates // *Studies in Computational Intelligence*. 2019. Vol. 826. P. 145—152.

<sup>21</sup> *Енькова Е. Е.* Трудности цифровизации юридического бизнес-образования // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 69—74.



образования. В дальнейшем обучающиеся будут более требовательными, что диктует необходимость перманентного аудита образовательного процесса на его соответствие как требованиям законодательства, так и запросам студентов.

Авторы разделяют мнение, что эра цифровых технологий не только дает совершенно новые и принципиально иные возможности реализации прав и свобод человека и гражданина, но и создает новые вызовы и угрозы для их обеспечения<sup>22</sup>. Исследователи справедливо отмечают, что многие негативные процессы цифровизации образования зиждутся на «директивно-обусловленном изменении стереотипов организации учебно-воспитательного процесса в условиях цифровой образовательной среды»<sup>23</sup>. Это, в свою очередь, приводит к излишнему эмпиризму, концентрации на частных методиках и технологиях в отсутствие должного научного осмысления. Стратегически важно для современной системы образования преодолеть указанные недостатки.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Богословский В. И., Бусыгина А. Л., Аниськин В. Н.* Концептуальные основы высшего образования в условиях цифровой экономики // Самарский научный вестник. — 2019. — Т. 8. — № 1 (26). — С. 223—230.
2. *Дудко И. Г.* К вопросу об авторитетности Конституции Российской Федерации // Lex russica. — 2018. — № 11. — С. 93—105.
3. *Гончаров И. В.* Современные подходы к реализации прав человека в условиях цифровизации общественных отношений // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9. — С. 97—102.
4. *Егорова М. А., Минбалеев А. В.* Основные особенности внедрения цифровых инновационных методов в образовательной деятельности и значение их применения для обучения иностранных студентов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 1. — С. 29—40.
5. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 4. — С. 3—10.
6. *Ershova I. V., Tarasenko O. A., Enkova E. E., Kvitsinia N.* The Phenomenon of Digitization in Legal Business Education Check for updates // Studies in Computational Intelligence. — 2019. — Vol. 826. — P. 145—152.
7. Methodology for quantitative evaluation of university teaching. Application to the subject of Project Management / Juan David Cano-Moreno, José M. Arenas, Victoria Sánchez, Manuel Islán, Julián Narbón // Procedia Manufacturing. — 2019. — Vol. 41. — P. 930—937.

<sup>22</sup> *Гончаров И. В.* Современные подходы к реализации прав человека в условиях цифровизации общественных отношений // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9. С. 101.

<sup>23</sup> *Богословский В. И., Бусыгина А. Л., Аниськин В. Н.* Концептуальные основы высшего образования в условиях цифровой экономики // Самарский научный вестник. 2019. Т. 8. № 1 (26). С. 226.

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ В ОСОБЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина в России в особых обстоятельствах деятельности, прежде всего в условиях пандемии коронавируса COVID-19. В статье исследованы вопросы ограничения прав и свобод гражданина России в условиях чрезвычайного положения. Авторы статьи рассматривают вопросы ограничения конституционных прав и свобод граждан в режиме повышенной готовности и чрезвычайной ситуации. Показано, что деятельность по организации прав и свобод граждан в условиях пандемии базируется на ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты здоровья граждан. На основе анализа изменений законодательства в рассматриваемой сфере авторы поднимают проблему о соотношении прав и свобод каждого человека с правами и свободами других лиц, интересами общества. Сделан вывод, что одной из форм конституционных ограничений прав и свобод выступают конституционные обязанности, означающие меру должного поведения человека в силу необходимости соотносить свои интересы с интересами других лиц, общества, государства.

**Ключевые слова:** пандемия коронавируса, чрезвычайные ситуации, права и обязанности человека и гражданина, чрезвычайное положение.



**Наталья Григорьевна  
ЖАВОРОНКОВА,**  
заведующий кафедрой  
экологического и  
природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
[qavoron49@mail.ru](mailto:qavoron49@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Юрий Григорьевич  
ШПАКОВСКИЙ,**  
профессор кафедры  
экологического и  
природоресурсного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
[yurii-rags@yandex.ru](mailto:yurii-rags@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**N. G. ZAVORONKOVA,**

*Head of Ecological and Natural Resources Law Department  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Dr. Sci. (Law), Associate professor  
qavoron49@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

**Yu. G. SHPAKOVSKII,**

*Professor of Ecological and Natural Resources Law Department  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor  
yurii-rags@yandex.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

### **CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF RESTRICTIONS ON HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN RUSSIA IN SPECIAL CIRCUMSTANCES**

**Abstract.** *The article deals with topical issues of restrictions on human and civil rights and freedoms in Russia in special circumstances of activity, primarily in the context of the COVID-19 coronavirus pandemic. The article examines the issues of restricting the rights and freedoms of a Russian citizen in a state of emergency. The authors of the article consider the issues of restricting the constitutional rights and freedoms of citizens in a high-alert and emergency situation. It is shown that the activities to protect the rights and freedoms of citizens in the context of a pandemic are based on Article 55 of the Constitution, according to which rights can be restricted by law only to the extent necessary to protect the health of citizens. Based on the analysis of changes in legislation in this area, the authors raise the problem of the relationship of the rights and freedoms of each person with the rights and freedoms of others, the interests of society. It is concluded that one of the forms of constitutional restrictions on rights and freedoms are constitutional obligations, which mean a measure of proper behavior of a person due to the need to correlate their interests with the interests of other persons, society, and the state.*

**Keywords:** *coronavirus pandemic, emergency situations, human and civil rights and obligations, state of emergency.*

**В** период пандемии COVID-19 во многих государствах мира были приняты меры, направленные на борьбу с ее распространением, предполагающие существенное ограничение прав и свобод граждан. Так, во многих странах граждан обязали не покидать место жительства, временно приостановили деятельность многих предприятий и т.д. Законность вводимых мер стала предметом дискуссии юристов, экономистов и политологов, имеющей важное практическое значение.

По мере роста осознания того, что эпидемия коронавируса может угрожать правам человека во всем мире, Организация Объединенных Наций призвала

страны принимать более согласованный и ориентированный на права человека подход к противодействию пандемии, которую Генеральный секретарь Антониу Гутерриш назвал «общечеловеческим кризисом»<sup>1</sup>.

В Российской Федерации в большинстве регионов был введен режим повышенной готовности. Была введена самоизоляция, особенно это коснулось граждан «65+», так как они находятся в группе риска тяжелого течения болезни. В некоторых регионах режим носил рекомендательный характер. Во многих регионах власти рекомендовали работодателям перевести часть сотрудников на удаленный режим работы, а также ограничили проведение массовых мероприятий. Чаще всего запрет или ограничение числа участников касались спортивных и культурных мероприятий. В некоторых регионах, чтобы снизить нагрузку на систему здравоохранения, временно приостановили профилактические медосмотры, ограничили оказание плановой медпомощи.

Это были беспрецедентные по масштабам действия с целью снизить ущерб от пандемии. Но после введения ограничительных мер в рамках борьбы против коронавируса начали задаваться вопросом: правомерно ли введение таких ограничений без объявления чрезвычайного положения?

Обращаясь к законодательному регулированию ограничения деятельности для населения и бизнеса в период кризисных явлений, следует отметить, что действующее законодательство предусматривает несколько вариантов реагирования в подобных ситуациях:

- введение на всей территории России или ее части режима чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». Это возможно сделать путем издания соответствующего указа Президента РФ с последующим его утверждением Советом Федерации Федерального Собрания РФ;
- введение в субъектах РФ режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, в соответствии с действующим законодательством<sup>2</sup>. Такой режим вводится указами (постановлениями) высших должностных лиц субъектов РФ;
- введение дополнительных ограничительных и санитарно-противоэпидемических мероприятий<sup>3</sup>; такие мероприятия устанавливаются федеральными, региональными или муниципальными органами исполнительной власти по представлению главных государственных санитарных врачей и их заместителей.

Три названных режима различаются по степени ограничительного воздействия.

Механизм ограничения прав и свобод для населения и бизнеса при чрезвычайных ситуациях является составной частью общего механизма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Наличие правовых норм, закрепляющих возможность гражданина беспрепятственно пользоваться правами и свободами, вовсе не означает, что каждому

<sup>1</sup> URL: <https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

автоматически гарантируется их реализация или охрана и защита<sup>4</sup>. Наличие таких норм является необходимым, но отнюдь не достаточным условием для реализации личностью своих прав и свобод в практике общественных отношений. Требуется реализация провозглашенного в Конституции РФ права личности, т.е. действительное получение гражданином того блага, которое составляет содержание данного права. По мнению Л. С. Явича, «право — ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях... нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»<sup>5</sup>.

Процесс реализации прав граждан носит достаточно сложный характер и имеет определенную структуру. Совокупность средств, обеспечивающих реализацию права, их применение и действие, составляют особый механизм перевода общих предписаний в индивидуальное поведение субъектов права.

Конституция РФ закрепляет общие условия ограничения прав и свобод применительно к чрезвычайному положению. Статья 56 Конституции гласит: «1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия... 3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46—54 Конституции Российской Федерации».

Итак, с учетом вышеизложенных соображений можно отнести к числу конституционных следующие принципы (основы) ограничения прав и свобод человека в условиях чрезвычайного положения.

Во-первых, запрещено налагать дополнительные ограничения на некоторые права и свободы. К этой группе относятся следующие права и свободы: право на жизнь (ч. 1 ст. 20); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24); право знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы каждого (ч. 2 ст. 24); 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 (ст. 28); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34); право на жилище и право не быть произвольно лишенным жилища (ч. 1 ст. 40); право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46); право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47); право потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на защиту закона; право потерпевших на компенсацию

<sup>4</sup> *Ищенко Н. С., Шпаковский Ю. Г.* Обеспечение права на благоприятную окружающую среду в Республике Беларусь // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 2 (30). С. 99—122.

<sup>5</sup> См.: *Явич Л. С.* Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

ущерба, причиненного преступлением и злоупотреблением властью (ст. 52); право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

Во-вторых, лица, находящиеся на территории, где введено чрезвычайное положение, должны быть информированы о том, какие права и свободы, и в каком объеме ограничиваются.

В-третьих, ограничения носят временный характер и автоматически прекращают действовать в тот момент, когда прекращает действовать соответствующий режим.

Следует заметить, что режим чрезвычайного положения в нашей стране в полном объеме никогда не вводился, особенно в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Это говорит об отсутствии правоприменительной практики деятельности в данном государственно-правовом режиме<sup>6</sup>.

Даже в тех случаях, когда казалось бы, что введение режима чрезвычайного положения необходимо, например при масштабных чрезвычайных ситуациях, такого не происходило. Например, в 2010 г. при масштабных лесных пожарах Президент РФ своим указом объявил режим чрезвычайной ситуации на территории семи субъектов РФ и временно ограничил допуск граждан на определенные территории и осуществление на них хозяйственной деятельности во избежание создания условий, приводящих к возникновению пожаров в лесах и на торфяниках, а также к гибели людей, утрате их жилья и имущества<sup>7</sup>. Однако каких-то серьезных ограничений прав и свобод граждан не было.

Введение ограничений прав и свобод граждан в период пандемии коронавируса COVID-19 без введения режима чрезвычайного положения породило много вопросов, и прежде всего правового характера.

Напомним, что в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Однако есть и другой закон, регулирующий соответствующие отношения в рассматриваемой сфере — Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Закон № 68-ФЗ). На основании данного Закона во многих регионах России был введен режим повышенной готовности.

Согласно законодательству, режим функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) — это

<sup>6</sup> См. например: *Shpakovskiy Yu. Kovrigina O.* Transformation of Russian Legislation on Civil Protection in Emergencies Caused by the Spread of Dangerous Infectious Diseases // Kutafin University Law Abstract. Vol. 7. November 2020. Is. 2. P. 198—213 ; *Егорова М. А., Дюффо А., Шпаковский Ю. Г.* Современные проблемы правового регулирования смягчения угроз для населения и бизнеса последствий пандемии коронавируса COVID-19 // Юрист. 2020. № 11. С. 69—74.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».



порядок организации деятельности органов управления и сил системы<sup>8</sup>. Решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, для соответствующих органов управления и сил единой системы может устанавливаться один из следующих режимов функционирования: режим повышенной готовности (при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций) и режим чрезвычайной ситуации (при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций).

Решения о введении того или иного режима функционирования РСЧС принимают соответствующие комиссии по чрезвычайным ситуациям с учетом конкретной обстановки<sup>9</sup>.

Особенность ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией коронавируса, заключалась в том, что введение любого режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации было направлено прежде всего на регламентацию всей жизнедеятельности страны: от особого ограничения для населения до ограничения деятельности всех структур экономики, транспорта. Все это не вписывалось в существующие рамки деятельности РСЧС<sup>10</sup>.

Следует заметить, что в апреле 2020 г. в ускоренном порядке были приняты изменения в ряд законодательных и иных нормативных правовых актов. Это требовалось для обеспечения мероприятий по противодействию распространению коронавирусной инфекции.

Во-первых, расширили зону ответственности системы. К чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера добавили ситуации, связанные с «распространением заболеваний, представляющих опасность для окружающих»<sup>11</sup>.

Во-вторых, при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций Правительству РФ предоставлено право принять решение об осуществлении им полномочий координационного органа РСЧС и устанавливать режимы функционирования системы<sup>12</sup>.

В-третьих, расширены полномочия Правительства РФ, в части предоставления права при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 1 апреля 2020 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 5 (69). С. 130—142.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 № 418 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения.

В-четвертых, расширены полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Им предоставлено право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта РФ устанавливать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила. Такие правила были определены Правительством РФ в апреле 2020 г.

В-пятых, в обязанности граждан включены требования выполнять установленные правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Характерной особенностью организационно-правовых мер противодействия распространению коронавирусной инфекции являлась цифровизация управления и контроля режима деятельности населения: электронные пропуска на передвижение как общественным транспортом, так и личным транспортом; контроль перемещения инфицированных граждан, находящихся на самоизоляции, и др.

2 апреля 2020 г. Правительство РФ постановлением № 417 утвердило Правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, обязательные для всех граждан и организаций, находящихся на соответствующих территориях.

Важно отметить, что при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации гражданам гарантированы права (ст. 18 Закона № 68-ФЗ), в том числе:

- на защиту жизни, здоровья и личного имущества;
- на использование средств коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций;
- быть информированными о риске пребывания в определенных местах на территории страны и о мерах необходимой безопасности;
- на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайной ситуации;
- медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайной ситуации;
- получение компенсаций и социальных гарантий за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации;
- пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации;
- пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации;

— получение бесплатной юридической помощи в соответствии с законодательством РФ.

Говоря в целом об эффективности системы государственного управления в период пандемии, стоит отдельно рассмотреть вопрос о соотношении полномочий федеральных и региональных уровней государственной власти. В 2020 г. мэр Москвы впервые воспользовался нормой законодательства о защите населения и территорий<sup>13</sup>, ввел режим повышенной готовности, как бы перед режимом чрезвычайной ситуации. Это очень странная конструкция, при которой меры, принимаемые на уровне субъекта РФ в данном режиме, значительно строже, чем во время режима чрезвычайной ситуации, который так и не был объявлен. Указ Мэра Москвы от 6 октября 2020 г. № 97-УМ «О внесении изменений в указы Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ и от 8 июня 2020 г. № 68-УМ» особой ясности не внес.

При этом надо учесть, что у региональных властей выбор между эффективностью и легитимностью стоит даже острее, чем на федеральном уровне. Полномочия есть, но ресурсов нет.

В свете практики применения полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления требует изменений норма о полномочиях и выделяемых ресурсах, например о резервировании медицинских ресурсов, а также необходимо повышение ответственности за конечный результат<sup>14</sup>. Подтверждением того является очень быстрое принятие закона о расширении полномочий Правительства РФ в части объявления режимов РСЧС.

Примером важности решений Правительства РФ по регулированию правоотношений в области защиты населения и территорий при чрезвычайных ситуациях частично служит постановление от 28 декабря 2019 г. № 1928 о Правилах трансферта в части чрезвычайных ситуаций<sup>15</sup>. Это очень важное постановление Правительства, которое при введении режима чрезвычайной ситуации могло бы автоматически обеспечить пострадавших минимальными выплатами и трансфертами.

<sup>13</sup> Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

<sup>14</sup> *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Пандемия COVID-19 как фактор формирования новой парадигмы государственного управления в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях: правовой анализ // Роль и значение права в условиях пандемии : коллективная монография по итогам международного онлайн-симпозиума / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М. : Проспект, 2021. 288 с.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2019 г. № 1928 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями» // СПС «КонсультантПлюс».

Очень странно, что наиболее законодательно проработанное и логичное решение автоматически объявлять в случае пандемии режим чрезвычайной ситуации и автоматически устанавливать ограничения и финансовые выплаты не было реализовано. При этом есть достаточно проработанная законодательная база, есть резервный фонд Правительства, есть основания для выплат населению трансфертов и компенсаций.

В настоящее время в среде ученых и практиков возникло много вопросов, связанных с реализацией мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции. И, наверное, еще будет принято много решений в сфере развития правовой базы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

На сегодняшний день следует опираться на мнение Конституционного Суда РФ. В постановлении Суда от 25 декабря 2020 г. № 49-П<sup>16</sup> по делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области записано:

«Признать подпункт 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку установление этого положения по его конституционно значимому предназначению и сути было продиктовано объективной необходимостью оперативного реагирования на экстраординарную (беспрецедентную) опасность распространения коронавирусной инфекции (COVID-2019), вводимые им меры не носили характера абсолютного запрета, допуская возможность перемещения граждан при наличии уважительных обстоятельств, были кратковременными, а возможность их установления получила своевременное подтверждение в федеральном законодательстве».

Таким образом, проблема реализации прав и свобод граждан в особых обстоятельствах является актуальной проблемой. Но необходимо напомнить, что соотношение прав и свобод каждого человека с правами и свободами других лиц, интересами общества, государства имеет существенное значение и в своей основе является особенно важным в силу его практического приложения.

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».



Конечно, интересы отдельного человека объективно могут вступить в противоречие с интересами других людей, общества, государства. В этом случае одной из форм конституционных ограничений прав и свобод выступают конституционные обязанности, означающие меру должного поведения человека в силу необходимости соотносить свои интересы с интересами других лиц, общества, государства.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Егорова М. А., Дюфло А., Шпаковский Ю. Г.* Современные проблемы правового регулирования смягчения угроз для населения и бизнеса последствий пандемии коронавируса COVID-19 // Юрист. — 2020. — № 11. — С. 69—74.
2. *Ищенко Н. С., Шпаковский Ю. Г.* Обеспечение права на благоприятную окружающую среду в Республике Беларусь // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 2 (30). — С. 99—122.
3. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовые аспекты реформирования системы государственного управления защитой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях: уроки пандемии COVID-19 // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 5 (69). — С. 130—142.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Пандемия COVID-19 как фактор формирования новой парадигмы государственного управления в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях: правовой анализ // Роль и значение права в условиях пандемии : коллективная монография по итогам международного онлайн-симпозиума / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. — М. : Проспект, 2021. — 288 с.
5. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Современные проблемы реформирования государственной деятельности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Юридическая наука в Китае и России. Ежегодник. — 2018. — № 2. — С. 120—127.
6. *Shpakovskiy Yu. Kovrigina O.* Transformation of Russian Legislation on Civil Protection in Emergencies Caused by the Spread of Dangerous Infectious Diseases // Kutafin University Law Abstract. — Vol. 7. — November 2020. — Is. 2. — P. 198—213.

## Практика деятельности уполномоченных по правам человека в регионах

### ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье рассмотрены и критически осмыслены основные подходы к пониманию эффективности деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Автором предложены ее критерии и подчеркнута важность оценки координирующей функции уполномоченных в сфере обеспечения и защиты прав человека, реализации системных стратегических документов субъектов РФ в этой области.

**Ключевые слова:** уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, эффективность деятельности, показатели и критерии оценки, координация, стратегия в сфере развития и защиты прав человека, критерии эффективного государства.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.125-133



**Татьяна Дмитриевна  
ЗРАЖЕВСКАЯ,**

Уполномоченный по правам  
человека  
в Воронежской области,  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ

[tzrazhevskaya@yandex.ru](mailto:tzrazhevskaya@yandex.ru)  
394018, Россия, г. Воронеж,  
ул. Пушкинская, д. 12

**T. D. ZRAZHEVSKAYA,**  
Commissioner for Human Rights in the Voronezh oblast,  
Dr. Sci. (Law), professor,  
Honored Lawyer of the Russian Federation  
[tzrazhevskaya@yandex.ru](mailto:tzrazhevskaya@yandex.ru)  
394018, Russia, Voronezh, ul. Pushkinskaya, 12

#### EFFICIENCY OF THE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS IN THE CONSTITUENT ENTITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** In this article the author examines and critically evaluates the main approaches to understanding the effectiveness of the activities of the commissioners for human rights in the subjects of the Russian Federation. The author proposes its criteria and underlines the importance of assessing the coordinating function of the commissioners in the sphere of ensuring and protecting human rights, the implementation of systemic strategic documents of the subjects of the Russian Federation in this area.

© Т. Д. Зражевская, 2021



**Keywords:** *the commissioners for human rights in the subjects of the Russian Federation, the effectiveness of the activities, indicators and criteria of assessing, coordination, strategy in the sphere of development and protection of human rights, criteria for an effective state.*

Среди проблем в государственной правозащитной деятельности, активно обсуждаемых в юридической литературе, наименее разработанной представляется оценка эффективности этой деятельности вообще, и деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации в частности. До недавнего времени это было объективно обусловлено отсутствием федерального закона, регулирующего статус уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, что порождало расхождение в понимании (и закреплении в региональных законах) целей и задач.

Эффективность — это возможность добиться наилучшего результата, принести наибольшую пользу при наличествующем уровне затрачиваемых на это ресурсов<sup>1</sup>. Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 48-ФЗ) в ч. 1 ст. 1 определил цели, ради которых учреждается должность уполномоченного: обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Федерации; в ч. 4 установил, что уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека, совершенствованию законодательства субъекта и муниципальных нормативных правовых актов, правовому просвещению в области соблюдения прав и свобод человека, форм и методов их защиты, а также развитию международного сотрудничества.

Данный Закон унифицировал полномочия всех омбудсменов субъектов Российской Федерации, что способствовало выработке методологических основ организации эффективной деятельности региональных уполномоченных<sup>2</sup>.

В юридической науке критерии эффективности государственного управления понимаются как признаки, грани и стороны управления, посредством которых определяются качество управления, степень его соответствия потребностям и интересам общества<sup>3</sup>.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64.

<sup>2</sup> См.: Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях : монография. М. : Проспект, 2020. 208 с.

<sup>3</sup> См.: Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт) // Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте РФ / РАГС. 2009. № 3 (6). С. 5.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Указом Президента РФ устанавливается (и периодически обновляется) перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 в число таких показателей относит: доверие к власти; численность населения субъекта РФ; ожидаемая продолжительность жизни при рождении; уровень бедности; уровень образования; количество семей, улучшивших жилищные условия; объем жилищного строительства; качество городской и окружающей среды; темпы роста (индексы роста) реальной среднемесячной заработной платы и реального среднедушевого денежного дохода населения.

Оценить эффективность деятельности уполномоченных по правам человека сложнее, чем работу исполнительных органов государственной власти, поскольку результаты деятельности омбудсменов не всегда можно показать наглядно: уполномоченные по правам человека не строят жилье или дороги, не оказывают государственные услуги, не реализуют государственные программы.

Оценивая деятельность уполномоченных по правам человека — нового института для Российского государства, Ю. С. Куручинин писал, что в силу рекомендательного характера полномочий региональных омбудсменов достаточно сложно определить критерии эффективности их деятельности, направленной на обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав человека и гражданина. Критерии оценки ее эффективности должны быть обусловлены результативностью использования установленных законом полномочий, с помощью которых он обеспечивает решение своих основных задач: содействие обеспечению гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; содействие беспрепятственной реализации и соблюдению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина государственными органами и органами местного самоуправления и их должностными лицами; содействие восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Критерием эффективности работы уполномоченного предлагается признать «удовлетворимость» его обращений правоприменительными органами, хотя этот формальный показатель отнюдь не отражает реальную ситуацию с восстановлением нарушенных прав и свобод<sup>5</sup>.

Анализируя деятельность уполномоченных в механизме судебной защиты, М. С. Матейкович и И. С. Романчук признают эффективность полномочий омбудсмена, позволяющих ему решать административные проблемы, которые не могут быть устранены ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной властью. Проанализировав законодательство 72 стран и выявив шесть моделей разграничения их компетенции в сфере защиты прав и свобод человека, авторы выделяют в России самостоятельное процессуальное право на обращение с административным иском в защиту неопределенного круга лиц<sup>6</sup>, что позволяет

<sup>5</sup> Куручинин Ю. С. О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 22—24.

<sup>6</sup> Матейкович М. С., Романчук И. С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной власти // Журнал российского права. 2020. № 11.



уполномоченным активно участвовать в инициировании судебного контроля в сфере административного судопроизводства.

Безусловно, вопрос оценки эффективности деятельности уполномоченного по правам человека неоднозначен в силу отсутствия у него властных (административных) полномочий. Для оценки эффективности деятельности уполномоченных используются показатели и критерии. Показатели определяют, что именно оценивается, а критерии — как. Однако не для всех возможных показателей бывает просто предложить критерии оценки. Так, непросто оценить, например, самый распространенный показатель — количество жалоб, поступивших к уполномоченному. С одной стороны, рост количества жалоб может свидетельствовать об уровне авторитета омбудсмена среди жителей региона, а с другой — об ухудшении ситуации в сфере прав человека.

В исследовании А. Ю. Сунгурова<sup>7</sup> выработана разветвленная система показателей и критериев эффективности деятельности уполномоченного по правам человека, включающая:

- 1) бинарные критерии процесса, среди которых наличие/отсутствие тех или иных направлений работы, практик, организационных элементов, технологий;
- 2) количественные показатели результатов по рассмотрению жалоб, проведению проверок, проведению мероприятий и встреч, подготовке проектов нормативных правовых актов и докладов;
- 3) количественные показатели действенности (взыскания по представлению уполномоченного по правам человека, выступления на коллегиях федеральных органов исполнительной власти, встречи с высшим должностным лицом субъекта Федерации);
- 4) количественные показатели конечных эффектов (повторные жалобы, отказы прокуратуры, постановления исполнительных органов государственной власти по докладам, принятые нормативные правовые акты);
- 5) количественные показатели влияния (случаи дискриминации, нарушения прав, социологические оценки деятельности уполномоченного по правам человека).

По нашему мнению, использование данного набора показателей и критериев избыточно, в том числе по причине отвлечения сил и средств на их мониторинг, а также выхолащивания содержания деятельности при увлечении показателями.

Тем не менее принятие небольшого набора показателей эффективности (в том числе для взаимодействия с региональными контрольными органами) представляется оправданным.

Эффективность деятельности уполномоченного человека — кумулятивное понятие, интегративно объединяющее многофакторный процесс. Поэтому должны быть выработаны определенные критерии в виде шкалы показателей, отражающей отдельные стороны реализации полномочий, выраженных в количественно-качественных значениях. При построении шкалы оценки тех или иных прав необходимо учитывать невозможность строить оценку по принципу «одно полномочие — один показатель».

<sup>7</sup> Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности: учебное пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. Вып. СПб. : Норма, 2010. Серия «Библиотека уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». С. 13.

Примерный состав такого набора:

1. Показатели эффективности восстановления нарушенных прав:

- доля восстановления прав в числе результатов рассмотрения обращений с установленными фактами их нарушения;
- количество проведенных проверок деятельности органов и их должностных лиц по вопросам соблюдения прав человека;
- количество направленных органам, организациям или должностным лицам (в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение) заключений, содержащих рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению нарушенных прав.

2. Показатели эффективности информационно-аналитической деятельности:

- количество докладов о соблюдении прав человека на территории субъекта Федерации;
- количество публикаций по правам человека и их защите;
- количество оказанных заявителям бесплатных юридических консультаций по вопросам прав человека;
- количество мероприятий по правовому просвещению и разъяснению гражданам их прав, форм и средств их защиты;
- количество направленных органам или должностным лицам предложений по совершенствованию законодательства, административных процедур в сфере прав человека и их защиты.

3. Показатели эффективности обеспечивающей деятельности:

- посещаемость официального сайта;
- количество обращений граждан в общественные приемные;
- количество освещающих деятельность публикаций СМИ;
- уровень освоения средств бюджета, выделенных на финансирование деятельности.

Рассмотрим взаимосвязь указанных видов эффективности на примере деятельности уполномоченных по подготовке ежегодных докладов.

Так, на основании ст. 12 Закона Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области» Уполномоченный по правам человека ежегодно представлял в Воронежской областной Думе доклад, в котором содержались общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав человека в Воронежской области, и указывались органы государственной власти Воронежской области, иные государственные органы Воронежской области, органы местного самоуправления, организации и должностные лица, систематически нарушающие данные права, уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Федеральный закон № 48-ФЗ не установил требования к содержанию ежегодного доклада уполномоченного, соответственно, они были исключены из регионального закона. Тем не менее, в ежегодных докладах уполномоченного могут отражаться системные критерии и показатели оценки как правового регулирования и реализации прав человека на территории Воронежской области, так и деятельности уполномоченного, в комплексе дающие оценку эффективности соблюдения прав человека государственными органами. Только такое единство оценки нормы права и практики ее применения способно ответить на вопрос: достигла ли данная норма цели?



В то же время указанная ст. 12 Закона Воронежской области имеет название «Информационно-аналитическая деятельность уполномоченного», что расширяет перечень результатов по одному из направлений его деятельности в плане создания информационно-аналитического продукта в виде не только доклада (специальных докладов) о своей деятельности, а также научно-публицистических статей и материалов, размещаемых на официальном сайте уполномоченного в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Среди показателей, отражающих деятельность самого уполномоченного и его аппарата важное место занимает исполнение координирующей функции. До принятия Федерального закона № 48-ФЗ эта сфера регулировалась множественными соглашениями. Федеральный закон № 48-ФЗ в ст. 12 выделяет координационную деятельность уполномоченных по правам человека в отношении специализированных омбудсменов и других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав отдельных категорий граждан.

Формы координации могут быть различные: согласование проектов правовых актов в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; организация взаимодействия органов публичной власти друг с другом и с общественными структурами путем образования межведомственных координационных и совещательных органов; направление предложений, касающихся вопросов совместной деятельности с органами исполнительной власти субъекта РФ в сфере прав человека и др.<sup>8</sup>

Особенности института уполномоченных (высокий нравственный авторитет, профессионализм, доступность, отсутствие ведомственных интересов, постоянное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, институтами гражданского общества, беспартийность) порождают реальную возможность согласовать и создать системный стратегический документ, позволяющий уравновесить интересы государства и личности в сфере прав человека. Некоторые субъекты Федерации (Республика Татарстан, Алтайский край, Воронежская и Смоленская области) уже успешно претворяют в жизнь эту важнейшую координационную функцию. Результат таких стратегических актов высок: основные положения реализуются в ежегодных планах мероприятий, разрабатываемых уполномоченным по правам человека во взаимодействии с органами публичной власти и утверждаемых высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В этой связи спорными и неконструктивными представляются попытки оценки деятельности уполномоченных сквозь призму компетенции других государственных органов. Так, например, Ю. В. Ким на основе выдвинутого положения, что «изначально институт уполномоченного по правам человека в России оказался слабым и уступающим в эффективности как отечественной прокуратуре, так и многим своим зарубежным аналогам», предлагает возложить координацию правозащитной деятельности на Государственный Совет России<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> См.: Колобова Т. В. Функция координации органов публичной власти в деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. 2020. № 12.

<sup>9</sup> Ким Ю. В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 33—35.

Статья 3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» действительно предусматривает его ведущую роль в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Однако функции общей компетенции Госсовета предполагают в основном подготовку предложений Президенту РФ, хотя и «в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации».

Напротив, представляется, что целевую (специализированную) координацию в рассматриваемой сфере должен осуществлять уполномоченный по правам человека (соответственно в Российской Федерации и ее субъектах). А уровень реализации этой функции может стать интегральным критерием эффективности деятельности уполномоченных по правам человека.

Что касается оценки соблюдения прав человека на территории субъекта Федерации, то она вытекает из модели критериев эффективного государства, которая предполагает учет определенных (разработанных наукой) групп показателей, позволяющих оценить результативность реализации конституционно-правовых функций государства для обеспечения прав человека. Показателей каждого направления может быть несколько, главное — определить формулу, которая позволит привести эти показатели к единой системе. Последняя и должна участвовать непосредственно в построении модели, отражающей степень эффективности реализации конституционно-правовых функций государства. К их числу относятся три вида важнейших показателей:

- 1) экономические (уровень экономического роста как итоговая характеристика развития национальной экономики за определенный период, измеряемая темпами либо валового национального продукта (ВНП), либо национального дохода (НД), либо темпами увеличения этих показателей в расчете на душу населения);
- 2) демографические (увеличение/сокращение численности населения, средняя продолжительность жизни, уровень смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения)<sup>10</sup>;
- 3) социальные показатели качества жизни и развития человеческого потенциала. В международной практике используется расчет сводного «индекса человеческого развития» (ИЧР) как средневзвешенного значения трех основных показателей:
  - средняя продолжительность жизни (интегрально характеризует состояние здоровья населения, уровень безопасности, экологическую ситуацию и др.);
  - средний уровень материального благосостояния (валовой внутренний продукт на душу населения);
  - средний уровень образованности населения. В 2018 г. Россия впервые вошла в группу стран с очень высоким уровнем человеческого развития<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 1 июля 2014 г.).

<sup>11</sup> *Липатова Л. Н., Градусова В. Н.* Развитие человеческого потенциала России: основные достижения и угрозы // Регионоведение. 2019. Т. 27. № 2.





Например, Концепция демографической политики предусматривает множество различных целевых значений социальных индикаторов: уровень бедности, объем амбулаторной помощи, доля государственных расходов на систему здравоохранения в валовом внутреннем продукте, доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, уровень грамотности и образования, уровень безработицы, объем ввода жилья и др.

Возможно использование приведенных ниже дополнительных показателей, характеризующих состояние защищенности прав человека на территории субъекта Федерации.

Экологический и энергетический показатели связаны с рациональным и бережным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды (энергоёмкость валового регионального продукта; удельная величина потребления энергетических ресурсов; уровни воздействия на окружающую среду; число городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения; количество жителей, проживающих в неблагоприятных экологических условиях).

Показатель конфликтности отражает уровень и характер конфликтов между государством и иными субъектами: он должен учитывать количество и результаты судебных дел между государственными структурами (включаются все органы и организации, наделенные публичными функциями) и частными субъектами по следующим категориям споров: 1) об обжаловании нормативных актов экономического характера; 2) об обжаловании решений и действий (бездействия) органов государственной власти.

Эти показатели эффективности содержатся в стратегических документах, принимаемых в субъектах РФ<sup>12</sup>, в частности, активно применяются на территории Воронежской области.

Каждая федеральная целевая программа и стратегия содержит раздел об оценке ее социально-экономической эффективности и конкретную систему целевых показателей. По итогам отчетного периода на базе всех результатов создается агрегированный показатель реализации каждой программы и стратегии, отражающий процент достижения поставленных целей. На основе таких агрегированных показателей определяется общий показатель фактора реализации программ.

Показатель учета общественного мнения применяется при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (удовлетворенность населения медицинской помощью, удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования, удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных)).

Таким образом, критерии и показатели эффективности соблюдения прав человека в России и деятельности уполномоченного по правам человека тесно

<sup>12</sup> См.: Стратегия по правам человека в Республике Татарстан на 2014—2021 годы. Утверждена постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 2 августа 2014 г. № 569 (в ред. от 5 февраля 2019 г. № 72) ; Стратегия Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016—2025 годы. Утверждена Указом губернатора Воронежской области от 5 августа 2016 г.

взаимосвязаны и образуют единую систему. Необходимо дополнить Федеральный закон № 48-ФЗ требованиями к ежегодному докладу уполномоченного, включив в него показатели эффективности деятельности уполномоченного по правам человека и показатели оценки соблюдения прав человека на территории субъекта РФ.

Интегрирующий правозащитный подход действует и в рамках ООН, при котором применяются интегральные показатели, определяющие уровень соблюдения прав, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова констатирует, что в настоящее время политика в сфере прав и свобод человека характеризуется фрагментарностью из-за отсутствия на федеральном уровне комплексной программы согласованных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Федеральный омбудсмен призывает принять национальную стратегию государственной политики в сфере соблюдения и защиты прав человека<sup>13</sup>, в которой возможно разработать и закрепить критерии и показатели эффективности как соблюдения прав человека, так и деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

<sup>13</sup> Выступление Уполномоченного на парламентских слушаниях, посвященных 25-летию Конституции Российской Федерации // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // URL: [http://ombudsmanrf.org/news/novosti\\_upolnomochennogo/view/vystuplenie\\_upolnomochennogo\\_na\\_parlamentskikh\\_slushaniyakh\\_posvjashhennykh\\_25letiju\\_konstitucii\\_rossijskoj\\_federacii](http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/vystuplenie_upolnomochennogo_na_parlamentskikh_slushaniyakh_posvjashhennykh_25letiju_konstitucii_rossijskoj_federacii) (дата обращения: 7 июля 2020 г.).





**Сария Харисовна  
САБУРСКАЯ,**

Уполномоченный по правам  
человека в Республике  
Татарстан,  
кандидат философских  
наук

**Tat.ombudsman@tatar.ru**  
420015, Россия, Республика  
Татарстан, г. Казань,  
ул. К. Маркса, д. 61

## К ВОПРОСУ О ПОТЕНЦИАЛЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА (с учетом опыта Республики Татарстан)

**Аннотация.** К настоящему времени в общественном мнении, равно как и в научной среде, сложились полярные оценки в отношении деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: от «бюро по перенаправлению жалоб» до «уникального института по защите прав и свобод человека и гражданина». Спектр мнений, как правило, формируется посредством изучения аналитических материалов деятельности (ежегодных и специальных докладов) либо может складываться из субъективного опыта обращения исследователя (респондента) к уполномоченному по правам человека с учетом результатов рассмотрения конкретной жалобы. В свою очередь, деятельность омбудсменов по обеспечению государственной защиты прав и свобод человека и гражданина достаточно многогранна. Поэтому в настоящей статье предпринимается попытка анализа правозащитной деятельности уполномоченных не с позиции эффективности принимаемых решений по поступившим жалобам в той или иной сфере отношений, а сквозь призму ее способности в целом воздействовать на правоприменительную практику государственных органов власти, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих публично значимые функции.

**Ключевые слова:** восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, государственный орган, ежегодный доклад, защита прав человека, омбудсмен, правоприменительная практика, рассмотрение жалоб, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.134-141

**S. Kh. SABURSKAYA,**  
*the Commissioner for Human Rights  
in the Republic of the Tatarstan,  
Cand. Sci. (Philosophical)  
tat.ombudsman@tatar.ru*

*420015, Russia, the Republic of the Tatarstan, Kazan, ul. K. Marks, 61*

**ON THE QUESTION OF THE POTENTIAL  
OF HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS  
IN THE RUSSIAN FEDERATION TO DEVELOP  
HUMAN RIGHTS AND FREEDOM LAW  
ENFORCEMENT PRACTICES  
(BASED ON THE EXPERIENCE  
OF THE REPUBLIC OF TATARSTAN)**

**Abstract.** *To date, in public opinion, as well as in the scientific community, there have been polar assessments of the activities of the ombudsmen in the constituent entities of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Ombudsman): from “bureau for redirecting complaints” to “a unique institution for the protection of human and civil rights and freedoms”. The spectrum of opinions, as a rule, is formed through the study of analytical materials (annual and special reports), or it can be formed from the subjective experience of a researcher (respondent) addressing the Ombudsman, taking into account the results of a specific complaint consideration.*

*The activities of ombudsmen to ensure state protection of human and civil rights and freedoms are quite versatile.*

*Therefore, in this article, we made an attempt to analyze the human rights activities of the Ombudsman not from the standpoint of the effectiveness of decisions made on complaints received in a particular sphere of relations, but through the prism of its ability to generally influence the law enforcement practice of state authorities, local governments and organizations, performing publicly significant functions.*

**Keywords:** *restoration of violated human and civil rights and freedoms, state body, annual report, protection of human rights, ombudsman, law enforcement practice, consideration of complaints, Commissioner for human rights in the constituent entities of the Russian Federation.*

**Н**а законодательном уровне введение в правовую систему Российской Федерации института омбудсмана обосновывается необходимостью повышения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в нашей стране. Вместе с тем вопрос о его практической целесообразности сразу вызвал оживленные дискуссии.

В исследовательских работах 1990—2000 гг., посвященных институту омбудсмана, прослеживается дискурс на предмет его способности осуществлять контрольные функции с достаточно распространенной точкой зрения о том, что



обращение к омбудсмену является еще одним способом защиты нарушенных прав<sup>1</sup>.

Подобные точки зрения вызывают критические замечания, так как в них видится в определенной степени дискредитация деятельности государственных органов, в чьи задачи входят соблюдение и защита прав человека. Акцентируя внимание на исходном тезисе относительно роли уполномоченных по правам человека в системе правозащитных институтов, можно отметить, что их деятельность направлена на дополнение существующих средств защиты прав и свобод человека и гражданина, но не на их дублирование или подмену.

Другое дело, что остается открытым вопрос о конкретных критериях эффективности деятельности государственных правозащитников. И отдельно этот вопрос касается региональных омбудсменов, которые не наделены правом рассмотрения жалоб и проведения иных проверочных мероприятий в сферах уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях. При этом, судя по текстам их ежегодных докладов, жалобы на действия (бездействие) или решение должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство или производство по делам об административных правонарушениях, имеют значительный удельный вес<sup>2</sup>.

В настоящей статье предпринимается попытка проанализировать роль уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — уполномоченные) в формировании правоприменительной практики в области прав и свобод человека, учитывая непосредственный опыт в этой должности.

Изложение своих тезисов начнем с вопроса о повседневных профессиональных практиках уполномоченного. Предположительно, категоричным ответом большинства людей с различным уровнем знания законодательства об уполномоченных по правам человека будет: «Рассматривает жалобы».

Значительное внимание исследователей деятельности уполномоченных по правам человека также направлено на анализ конструкций законодательства в части их прав при рассмотрении обращений граждан либо на анализ результатов рассмотрения обращений граждан<sup>3</sup>. Такой подход выглядит логичным, так как жалобы (иные обращения) граждан являются основным источником информации для омбудсмена об имеющихся нарушениях прав человека. Одновременно с этим любопытно отметить наличие различных точек зрения практиков относительно специфики деятельности по рассмотрению жалоб.

<sup>1</sup> См., например: *Чуксина В. В.* Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 31.

<sup>2</sup> Так, в Республике Татарстан удельный вес жалоб на действия (бездействие) или решение должностных лиц органов предварительного расследования, о несогласии с приговором суда составляет более 10 % от общего числа поступающих обращений.

<sup>3</sup> См., например: *Анисимова Л. В.* Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. 2014. № 2. С. 18—24 ; *Серета М. Ю., Колобова Т. В.* Деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации по защите социальных прав граждан // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3. С. 19—21.

Так, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в 1998—2004 гг. О. О. Миронов считает рассмотрение жалоб граждан генеральной функцией государственных правозащитников. При этом, по его мнению, эффективность деятельности Уполномоченного коррелирует с удельным весом принятых к рассмотрению жалоб от их общего числа. С точки зрения этого исследователя работа омбудсмана будет считаться эффективной лишь в том случае, если большинство поступивших к нему жалоб будет приниматься к рассмотрению, а не передаваться компетентным органам<sup>4</sup>.

Несколько иную точку зрения по этому вопросу занимает Ю. С. Кручинин, работавший в должности Уполномоченного по правам человека в Чувашской Республике в 2012—2017 гг. По его мнению, ни количество обращений, ни число актов реагирования по ним не свидетельствует об уникальности работы конкретного омбудсмана, так как они объективно не отражают результативность использования государственным правозащитником установленных ему законом полномочий. При этом под результативностью Ю. С. Кручинин понимает все действия и решения омбудсмана, получившие реализацию в юридических актах соответствующих субъектов права<sup>5</sup>.

Со своей стороны, отметим, что рассмотрение жалоб (имеются в виду жалобы, по которым уполномоченным проводятся непосредственно проверочные мероприятия) можно считать основным направлением деятельности уполномоченного в рамках реализации им задачи, способствующей восстановлению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Непосредственный опыт, а также анализ деятельности коллег из других регионов, основанный на изучении подготавливаемых ими ежегодных докладов, свидетельствует о том, что жалобы граждан являются основным источником информации о нарушениях прав человека. И здесь, по нашему мнению, следует стремиться не к тому, чтобы найти как можно больше нарушений в жалобах, на которые отреагируют публичные органы власти и должностные лица, допустившие их, а чтобы не оставить без внимания любую жалобу, содержащую явные сведения о нарушении прав человека, находится ли рассмотрение такой жалобы в непосредственной компетенции регионального уполномоченного (и на каком этапе) или нет.

Так, в нашей практике имеются случаи, когда заявитель после невыполнения рекомендаций, содержащихся в нашем заключении о восстановлении его прав, обращался в суд. При рассмотрении таких дел (в порядке ГПК РФ или КАС РФ) аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан привлекался к участию в деле в качестве заинтересованного лица. В итоге судебный орган удовлетворял требования гражданина, в том числе учитывая обстоятельства, установленные нами в результате проверки.

Таким образом, считаем, что сам по себе факт отказа государственным органом выполнения предложений и рекомендаций уполномоченного не девальвирует правозащитную деятельность последнего при принятии им исчерпывающих мер со своей стороны.

<sup>4</sup> *Миронов О. О.* Очерки государственного правозащитника. М., 2009. С. 240.

<sup>5</sup> *Кручинин Ю. С.* О критериях эффективности деятельности регионального Уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 22—24.





С другой стороны, меры по восстановлению нарушенных прав человека, принятые по конкретной жалобе, априори не влекут за собой устранение однородных нарушений. Соответственно, принятие мер по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина даже по значительному числу жалоб не означает, что права других людей, оказавшихся в аналогичной ситуации, но не обратившихся к уполномоченному, будут восстановлены.

Нельзя не учесть и тот факт, что в конкретной сфере общественных отношений омбудсмен осуществляет меньшее количество проверочных мероприятий, нежели соответствующий контролирующий орган. Например, масштабы выявленных нарушений уполномоченным в сфере трудовых отношений будут менее значительными в цифрах, чем результаты работы территориального органа Федеральной службы по труду и занятости. Эти суждения позволяют нам сделать вывод о том, что правозащитная деятельность уполномоченного не может ограничиваться только актами реагирования в защиту прав обратившихся к нему заявителей, а должна быть направлена на каждого жителя соответствующего субъекта Федерации.

Далее остановимся подробнее на инструментах, которые позволяют омбудсмену быть заметным участником формирования правоприменительной практики в области прав и свобод человека.

Прежде всего не согласимся с бытующей точкой зрения относительно целесообразности наделения правом уполномоченных по правам человека вынесения решений, имеющих императивный характер. Если решения уполномоченного будут облечены в форму властного предписания, то будет изменена правовая природа его деятельности, которая, по сути, не будет отличаться от деятельности контрольно-надзорных органов. Тогда представляется очевидным, что делегирование прав может сопровождаться соответствующим объемом обязанностей, предусмотренных законом<sup>6</sup>, включая согласование проверочных мероприятий с органами прокуратуры. В итоге при таких изменениях будет утрачен концептуальный принцип независимости омбудсмена при осуществлении своей деятельности.

В свою очередь, заявить о факте (массовых фактах) нарушений прав человека (получив обратную связь) омбудсмен способен не только посредством направления предложений, рекомендаций и замечаний должностным лицам, допустившим их. Как известно, одной из обязанностей уполномоченного является направление ежегодного доклада о своей деятельности в органы власти. По сути, в этом аналитическом документе может аккумулироваться описание основных практик уполномоченного.

Отдельными авторами отмечается, что подготовка ежегодных докладов уполномоченными по правам человека не сопряжена с обязанностью органов власти принять конкретные меры, равно как и не урегулирован сам по себе механизм рассмотрения аналитического материала компетентными органами<sup>7</sup>. Действительно,

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Синцов Г. В. Ежегодный доклад уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как инструмент защиты прав и свобод неопределенного круга лиц // Юридический мир. 2014. № 5. С. 8—10.

на федеральном уровне специальных норм, устанавливающих порядок предоставления органами власти сведений о предпринятых мерах и запланированных мероприятиях по итогам изучения ежегодных и специальных докладов регионального уполномоченного, не содержится<sup>8</sup>.

Вместе с тем не можем согласиться с тем, что доклад имеет исключительно информационную функцию. Направление доклада в органы власти предполагает как минимум его изучение. Кроме того, законодательно закреплено право регионального омбудсмена получить информацию о выполнении рекомендаций, содержащихся в докладе, в конкретные сроки, направив для этого лишь запрос соответствующему адресату.

Принятие же мер по существу будет зависеть от тех выводов, которые содержатся в аналитическом документе. Одно дело, когда уполномоченные по правам человека в ежегодном или специальном докладе приводят примеры выявленных ими нарушений, в то время как масштаб однородных нарушений, выявленных органами власти, заметно выше (например, несвоевременная выплата заработной платы). Предполагается, что здесь рекомендации общего характера (усилить контроль, активизировать работу и т.п.) не будут иметь практического значения для изменения правоприменительной практики.

В ответ на указанные рекомендации орган власти может ограничиться констатацией статистических данных о своей работе. Другое дело, когда омбудсмен заявляет об отсутствии в целом эффективных мер по защите прав человека в конкретных правоотношениях или проводит обзор нарушений, допущенных органом власти, в адрес которого направляется доклад. В этих случаях на органе власти лежит обязанность изложить свою правовую позицию, которая может сводиться и к полному или частичному согласию с выводами государственного правозащитника. Обратимся к конкретным примерам из своей практики.

В одном из докладов нами было заявлено о неисполнении законодательства по недопущению случаев распространения информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения дискриминационного характера, сопряженного с отсутствием мер административного воздействия со стороны компетентных органов к нарушителям. Впоследствии Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан проинформировало аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан о формировании практики возбуждения дел об административных правонарушениях по ст. 13.11.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях после указанных замечаний.

В другом докладе нами был проведен обзор нарушений при рассмотрении заявлений лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о признании их нуждающимися в улучшении жилищных условий. Впоследствии Министерство образования и науки Республики Татарстан (полномочный орган по включению в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями на территории Республики Татарстан) стало приглашать представителей

<sup>8</sup> При этом в отдельных законах субъектов РФ содержится норма о порядке рассмотрения докладов уполномоченного, например, в ст. 29 Закона Республики Татарстан от 3 марта 2000 г. № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан».



Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан на заседания межведомственной комиссии, рассматривающей вопросы о постановке на жилищный учет указанной категории граждан, для коллегиального принятия решения по отдельным поступившим заявлениям.

Еще одним ресурсом уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации для воздействия на правоприменительную практику является его право на проведение проверочных мероприятий по собственной инициативе (т.е. не по факту поступления жалобы конкретного заявителя) с приложением материалов, подтверждающих ее обоснованность.

Так, после анализа информации из СМИ о нарушениях прав граждан, признанных недееспособными и помещенных в психоневрологические интернаты, нами были проведены проверки по соблюдению имущественных прав таких граждан. Результаты проверок в будущем были учтены при проведении плановых проверок органами опеки и попечительства.

Большой потенциал для более активного включения региональных омбудсменов в правоприменительную практику имеет реализация ими права на направление органам государственной власти субъекта Федерации и органам местного самоуправления предложений по совершенствованию изданных ими нормативных правовых актов. Эффективная работа в данном направлении напрямую связана с защитой прав неопределенного круга лиц.

Так, в наш адрес поступило обращение жителя г. Казани с жалобой на орган опеки, вынесший заключение о невозможности того, чтобы мужчина быть усыновителем. В ходе проверки по жалобе было установлено, что решение органом опеки выносилось на основании Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче заключения о возможности быть усыновителями гражданам Российской Федерации, утвержденного постановлением руководителя исполнительного комитета городского округа. При этом в нормативном акте органа местного самоуправления не были учтены отдельные положения федерального законодательства.

Изучив ситуацию в целом по Республике по данному вопросу, нами были направлены письма в ряд муниципальных образований с предложениями внести изменения в соответствующие административные регламенты. По результатам рассмотрения предложений необходимые изменения в нормативные акты были внесены.

В период пандемии коронавируса еще большую актуальность получили вопросы социальной поддержки семей с детьми. В связи с этим, в частности, в 2020 г. нами в органы исполнительной власти Республики Татарстан была направлена правовая позиция относительно вопросов, связанных с назначением ежемесячной денежной выплаты на ребенка от трех до семи лет включительно, которая была учтена в соответствующих нормативных правовых актах<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ежемесячная денежная выплата на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно установлена семьям, имеющим детей (с определенным уровнем дохода и имущественного положения) в соответствии с Указом Президента РФ от 20 марта 2020 г. № 199. В свою очередь, перечень случаев для принятия решения об отказе в назначении ежемесячной выплаты может устанавливаться нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Проиллюстрировав тезисы примерами из текущих практик, остановимся на следующих выводах.

Случаи выявления уполномоченным фактов нарушений прав человека, которые ранее не были установлены в административном или судебном порядке, могут свидетельствовать в одних случаях об эпизодических ошибках органов власти, а в других — о целесообразности изменения подходов в правоприменительной практике. При этом правовая позиция уполномоченного может не совпадать с позицией компетентного органа, не принявшего ранее мер по восстановлению нарушенных прав человека (признавшего, в отличие от омбудсмена, жалобу заявителя необоснованной) и т.п.

Вместе с тем реальная действительность, на наш взгляд, показывает, что имеющиеся у уполномоченного права позволяют ему не только дать правовую оценку о наличии или отсутствии факта нарушений прав человека в конкретном случае, но и повлиять на методику проверок, проводимых контрольно-надзорными органами, правоприменительную практику межведомственных комиссий, правовую позицию органов власти при разработке ими нормативных актов и т.д.

Приведенные оценочные суждения не сопряжены с выводом о том, что в законодательстве об уполномоченных в части их компетенции не требуется более никаких изменений. Более того, в настоящее время приходится констатировать и тот факт, что в определенных сферах правоотношений роль уполномоченного в возможности изменения тех или иных правоприменительных практик является номинальной, что может повлечь за собой негативные оценки его деятельности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисимова Л. В.* Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. — 2014. — № 2. — С. 18—24.
2. *Кручинин Ю. С.* О критериях эффективности деятельности регионального уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. — 2016. — № 10. — С. 22—24.
3. *Миронов О. О.* Очерки государственного правозащитника. — М., 2009. — 518 с.
4. *Серета М. Ю., Колобова Т. В.* Деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации по защите социальных прав граждан // Социальное и пенсионное право. — 2013. — № 3. — С. 19—21.
5. *Синцов Г. В.* Ежегодный доклад уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как инструмент защиты прав и свобод неопределенного круга лиц // Юридический мир. — 2014. — № 5. — С. 8—10.
6. *Чуксина В. В.* Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 6. — С. 29—34.





**Наталья Васильевна  
СТРЕБКОВА,**

Уполномоченный по  
правам человека в Ханты-  
Мансийском автономном  
округе — Югре,  
кандидат  
социологических наук  
[strebkovanv@admhmao.ru](mailto:strebkovanv@admhmao.ru)  
628012, Россия,  
г. Ханты-Мансийск,  
ул. Карла Маркса, д. 14

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

**Аннотация.** Статья рассматривает актуальность укрепления механизмов защиты прав коренных малочисленных народов в связи с дополнениями Конституции РФ и опыт по защите их прав на примере деятельности Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре. Анализируется опыт субъектов РФ по формированию института уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. Предлагаются некоторые организационно-правовые формы взаимодействия региональных правозащитных институтов и уполномоченных по правам человека, которые осуществляют свою деятельность на территории проживания коренных малочисленных народов, а также создание постоянно действующего коллегиального органа при федеральном Уполномоченном по правам человека, который будет действовать в интересах прав коренных народов России и способствовать развитию региональных правозащитных институтов.

**Ключевые слова:** коренные малочисленные народы, защита прав коренных малочисленных народов, коренные малочисленные народы Севера, институт уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, уполномоченный по правам человека, региональный правозащитный институт коренных малочисленных народов.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.142-154

**N. V. STREBKOVA,**

Commissioner for Human Rights  
in the Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Ugra,  
Cand. Sci. (Social)

[strebkovanv@admhmao.ru](mailto:strebkovanv@admhmao.ru)

628012, Russia, Khanty-Mansiysk, ul. Karl Marx, 14

### THE INSTITUTIONAL ASPECT OF PROTECTING THE RIGHTS OF THE INDIGENOUS SMALL PEOPLES OF THE NORTH

**Abstract.** The article considers the relevance of strengthening the mechanisms for protecting the rights of small indigenous peoples in connection with the amendments to the Constitution of the Russian Federation and the experience in protecting their rights on the example of the activities of the Commissioner for Human Rights in the Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Ugra.

*The article analyzes the experience of the subjects of the Russian Federation on the formation of the institution of commissioners for the rights of indigenous peoples. It offers some legal forms of interaction of regional human rights institutions and commissioners for human rights, which operate on the territory of indigenous peoples, and the establishment of a permanent collegiate body of the Federal Commissioner for human rights, who will act in the interests of the rights of indigenous peoples of Russia and contribute to the development of regional human rights institutions.*

**Keywords:** *indigenous peoples, protection of the rights of indigenous peoples, indigenous peoples of the North, the institution of Plenipotentiaries on the rights of indigenous peoples, the Commissioner for human rights, regional human rights Institute of the indigenous peoples.*

Укрепление действующих, поиск и создание новых институтов по защите прав коренных малочисленных народов (далее также — КМН) является актуальной задачей для органов государственной власти всех уровней, особенно после проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Статья 69 Конституции, гарантирующая права КМН в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, дополнена пунктом, определяющим обязанности государства по защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантии сохранения этнокультурного и языкового многообразия<sup>1</sup>.

По мнению О. В. Колесниковой, в России «активно развивается разноплановая правозащитная система», обеспечивающая гарантии прав в сфере национального самоопределения и ориентированная на защиту прав КМН, «включающая как государственные, так и негосударственные правозащитные механизмы. По мере совершенствования в России федеративных отношений отмечается вовлеченность и все более возрастающая роль субъектов Российской Федерации» по становлению правозащитных институтов КМН<sup>2</sup>.

О. Н. Дорониной и О. А. Бражниковым на примере Дальневосточного федерального округа выявлены региональные модели законодательного закрепления гарантий прав КМН<sup>3</sup>. Наиболее оптимальной авторы считают модель «дополняющего» закрепления данных гарантий, которая позволяет учесть особенности

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

<sup>2</sup> Колесникова О. В. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 63—70.

<sup>3</sup> Доронина О. Н., Бражников О. А. Федеральные и региональные гарантии обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина (на примере прав коренных малочисленных народов и иных национальных меньшинств в Дальневосточном федеральном округе) // Современное право. 2019. № 3. С. 19—26.





субъекта Федерации, а также избежать дублирования положений федерального законодательства в региональном законодательстве. В статье также представлены различные модели действующих в интересах КМН правозащитных институтов: института уполномоченных представителей КМН, межведомственных советов по делам (вопросам) КМН при высших органах исполнительной власти или главах субъектов Федерации, института представительства КМН в законодательном органе субъекта Федерации, омбудсменов по правам КМН как независимых публичных должностных лиц.

Особое место среди действующих моделей принадлежит институту уполномоченных по правам КМН, малоизученному и находящемуся в процессе развития и становления, но обладающему большим правозащитным потенциалом.

На сегодняшний день сформировано федеральное законодательство, обеспечивающее правовое основание создания и деятельности института уполномоченных по правам КМН.

Пунктом 16 Перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации в субъектах Федерации предусмотрена должность уполномоченного по правам КМН, при этом установлено, что указанная должность может учреждаться законодательством субъекта РФ<sup>4</sup>. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил формат взаимодействия уполномоченного по правам КМН с институтами гражданского общества по совместной правозащите данной категории граждан<sup>5</sup>.

В 2015 г. внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дающие субъектам РФ возможность учреждать должность уполномоченного по правам человека и возлагать на него функции уполномоченного по правам КМН и др.<sup>6</sup>

Окончательно данная норма закреплена в марте 2020 г. Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>7</sup>, определяющим, что законом субъекта РФ на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по правам КМН, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации. В соответствии с региональным законом на уполномоченного по правам человека в субъекте РФ может быть возложена координация деятельности указанных уполномоченных и других должностных лиц.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5921 ; 2015. № 41. (ч. II). Ст. 5644.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8424.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 ; 2020. № 29. Ст. 4504.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

Формирование института уполномоченного по правам КМН в России началось сравнительно недавно. Впервые должность уполномоченного по правам КМН появилась в Красноярском крае в 2007 г.<sup>8</sup> Также должности уполномоченных по правам коренных малочисленных народов учреждены в Республике Саха (Якутия)<sup>9</sup>, Камчатском крае<sup>10</sup>. В Республике Алтай в апреле 2015 г. была введена такая должность, а уже в июле 2015 г. — сокращена.

С учетом особенностей территорий и регионального законодательства, как отмечает О. В. Колесникова, «порядок назначения на должности уполномоченных по правам коренных малочисленных народов и их место в структуре органов власти названных регионов имеют существенные различия». При этом «требования, предъявляемые к кандидатам для замещения должностей уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, имеют существенное сходство»<sup>11</sup>. Так, в Красноярском крае уполномоченный по правам коренных малочисленных народов, равно как и уполномоченный по правам ребенка, является заместителем омбудсмена общей компетенции.

В таких субъектах РФ, как республики Коми, Бурятия, Тыва, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, населенных коренными малочисленными народами, функции уполномоченного по правам КМН выполняют региональные уполномоченные по правам человека. Отмечается, что среди общественного, научного и политического сообществ нет единой позиции в отношении развития института уполномоченных по правам КМН. По мнению юристов, «институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов отчасти восполняет недостатки» сложившихся в практике механизмов защиты прав национальных меньшинств, при этом «недостатки, присущие российскому институту регионального омбудсмена, — отсутствие возможности воздействия на территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, невозможность обратиться в суд в защиту нарушенных прав и участвовать в рассмотрении дел судами»<sup>12</sup>.

В. В. Гриб считает важным предоставить достаточно большие полномочия институту защиты прав КМН, в том числе в сфере правоприменительной деятельности: приостановление актов органов власти на местах, широкое взаимодействие с административными структурами, право на обращение в международные судебные и иные инстанции<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Уставный закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

<sup>9</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 г. № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

<sup>10</sup> Закон Камчатского края от 19 декабря 2013 г. № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

<sup>11</sup> Колесникова О. В. Указ. соч.

<sup>12</sup> Доронина О. Н., Бражников О. А. Указ. соч.

<sup>13</sup> Гриб В. В., Грязнова А. А. Роль адвокатуры в защите прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // Адвокатская практика. 2020. № 2. С. 3—10.



Подходы к вопросу объема и характера правозащитных полномочий уполномоченных по правам КМН также неоднозначны<sup>14</sup>.

Н. А. Филиппова выделила три модели уполномоченных по правам КМН по механизму их формирования и наделения полномочиями в субъектах РФ: парламентскую (Красноярский край), смешанную (Камчатский край) и административную (Республика Алтай). Автор также обосновала выделение «югорской» модели защиты прав КМН (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра), которая предусматривает возложение на регионального уполномоченного по правам человека вопросов защиты прав коренных малочисленных народов и является типичной среди субъектов с проживанием этнических меньшинств<sup>15</sup>.

Каждый из таких субъектов РФ — особенный. Югра — исконное место проживания коренных малочисленных народов Севера: ханты, манси и ненцев. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. численность коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС) в округе составила 31 483 человека. Это 2,2 % от жителей округа и 12 % от общей численности КМН Российской Федерации. В сравнении с результатами переписи 2002 г. число КМНС в Югре выросло на 10 %.

Ханты-Мансийский автономный округ — Югра по уровню социально-экономического развития КМНС является одним из ведущих субъектов Российской Федерации. Опыт региона в сохранении мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности во взаимодействии с компаниями-недропользователями признается успешным российскими и международными специалистами по правам человека<sup>16</sup>, включая членов Экспертного механизма по правам коренных народов Совета ООН, который в марте 2017 г. провел выездное межсессионное заседание на территории автономного округа. По итогам работы отмечен вклад региональных органов власти всех уровней в формирование мер государственной поддержки КМНС в партнерстве с коренными народами.

Гарантии прав и законных интересов малочисленных народов Севера в Югре закреплены в 720 нормативных правовых документах автономного округа. Законодательная база интенсивно изменяется, отражая решения наиболее актуальных для коренных жителей Югры вопросов в различных сферах их жизнедеятельности.

В 2020 г., в канун Международного дня коренных народов мира, Правительством автономного округа приняты стратегические документы в отношении КМНС. С целью создания условий для реализации этнокультурных потребностей в дополнение к Концепции по обучению родным языкам, литературе и культуре коренных малочисленных народов Севера, проживающих в Югре<sup>17</sup>, принята Кон-

<sup>14</sup> Колесникова О. В. Указ. соч.

<sup>15</sup> Филиппова Н. А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. Вып. 2. С. 105—120.

<sup>16</sup> Филиппова Н. А. Языковая, культурная и религиозная идентичность коренных народов: новые региональные практики обеспечения в Сибири // Мир большого Алтая. 2019. № 5 (3). С. 434.

<sup>17</sup> Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 7 августа 2015 г. № 451-рп «О Концепции по обучению родным языкам, литературе и культуре коренных малочисленных народов Севера, проживающих в Ханты-Мансийском авто-

цепция развития этнокультурной системы образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера<sup>18</sup>.

Постановлением Правительства Югры 7 августа 2020 г. внесены изменения в Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера автономного округа<sup>19</sup>, принятую в 2011 г. Корректировка данного документа осуществлена с учетом положений Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в редакции от 6 декабря 2018 г.<sup>20</sup> В региональном стратегическом документе в числе других отражены актуальные для коренных жителей Югры задачи, включая сохранение, развитие и популяризацию родных языков коренных малочисленных народов Севера как важную составляющую этнической культуры и самосознания.

В определении основных направлений и приоритетов социально-экономического развития КМНС, подборе мероприятий для включения в государственные программы автономного округа, включая программу «Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера»<sup>21</sup>, приняли участие как отдельные представители КМНС, проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности<sup>22</sup>, так и представители правозащитных институтов, действующих в интересах КМНС в Югре: Ассамблея представителей

номном округе — Югре, и плане мероприятий (“дорожной карте”) по ее реализации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

<sup>18</sup> Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 14 августа 2020 г. № 465-рп «О Концепции развития этнокультурной системы образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и плане мероприятий (“дорожной карте”) по ее реализации на 2020—2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

<sup>19</sup> Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 7 августа 2020 г. № 334-п «О внесении изменения в постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 27 мая 2011 г. № 183-п «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12 августа 2020 г.).

<sup>20</sup> Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477 ; 2018. № 50. Ст. 7739.

<sup>21</sup> Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 октября 2018 г. № 350-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры “Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера”» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2018. Т. 3. № 10 (ч. I). Ст. 1004.

<sup>22</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493 ; 2018. № 4. Ст. 643.



коренных малочисленных народов Севера Думы автономного округа<sup>23</sup>; региональный Уполномоченный по правам человека и его общественные помощники из числа КМНС<sup>24</sup>; Советы представителей коренных малочисленных народов Севера автономного округа при Правительстве автономного округа и при главах муниципальных образований автономного округа<sup>25</sup>; Межведомственная комиссия при Правительстве автономного округа по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера<sup>26</sup>; общественные объединения КМНС — Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, «Спасение Югры», региональный общественный фонд содействия устойчивому развитию коренных народов «Сияние Севера», Союз оленеводов, Совет старейшин коренных малочисленных народов Севера; адвокаты и представители юридических клиник, оказывающих бесплатную юридическую помощь жителям Югры из числа КМНС<sup>27</sup>.

Поиск оптимальной региональной модели по защите прав КМНС осуществляется в рамках реализации приоритетного проекта «Совершенствование системы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в автономном округе»<sup>28</sup>, одобренного проектным комитетом и запущенного на территории ре-

<sup>23</sup> Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 6 октября 2016 г. № 8 «О Положении об Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2016. Т. 1. № 10. (ч. I). Ст. 1098.

<sup>24</sup> Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 9 июля 2020 г. № 65-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 13 июля 2020 г.).

<sup>25</sup> Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 мая 2016 г. № 149-п «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2016. Т. 1. № 5 (ч. II). Ст. 547.

<sup>26</sup> Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 августа 2016 г. № 427-рп «О межведомственной комиссии при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

<sup>27</sup> Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 декабря 2011 г. № 113-оз «О бесплатной юридической помощи в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2011. Т. 1. № 12 (ч. II). Ст. 1212 ; 2019. Т. 3. № 11 (ч. II). Ст. 1306.

<sup>28</sup> Паспорт проекта «Совершенствование системы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» («Развитие коренных малочисленных народов») // Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <https://kmns.admhmao.ru/prioritenyy-proekt-sovershenstvovanie-sistemy-ustoychivogo-razvitiya-korenykh-malochislennykh-narod/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

гиона в конце 2019 г. Проект позволит обеспечить условия для реализации прав и законных интересов КМН путем совершенствования государственно-правовых механизмов регулирования, повышения результативности деятельности органов власти автономного округа, обеспечения доступности мер государственной поддержки этой категории югорчан.

Многие вопросы жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера лежат в межведомственной плоскости или не выделены среди общих полномочий органов государственной власти. На основании анализа полномочий органов власти до конца 2020 г. должны быть распределены и закреплены в полномочиях органов власти полномочия в части ответственности за обеспечение защиты прав КМН.

При этом закрепление отдельных полномочий представляется весьма проблематичным в связи с отсутствием соответствующей регламентирующей правовой нормы на федеральном уровне. Это касается, например, определения исполнительного органа государственной власти автономного округа, уполномоченного на ограничение хозяйственной деятельности (в части строительства промышленных объектов, сооружений, зданий и др.) организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов в соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Урегулирование вопросов, вытекающих из особого конституционно-правового статуса и повышенного уровня гарантий КМН по сравнению с обычными гражданами, требуют особых правовых средств защиты, какими мог бы обладать институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов<sup>29</sup>.

В тех субъектах РФ, в которых не сформирован данный институт и которые являются местом традиционного проживания КМН, функции по соблюдению прав и гарантий КМНС лежат на региональных защитниках прав человека. Данные экспертного опроса членов Совета представителей КМНС автономного округа, проведенного Сургутским государственным университетом в 2020 г. в рамках социологического исследования по теме «Правозащитный потенциал некоммерческих организаций по обеспечению интересов коренных малочисленных народов Севера», фиксируют особую координирующую роль уполномоченного по правам человека в Югре в обеспечении гарантий прав КМНС, их реализации и защите в автономном округе.

Работа в данном направлении раскрывается в обязательном для уполномоченного Югры разделе ежегодного доклада «Реализация государственных гарантий и соблюдение прав коренных малочисленных народов Севера по правам человека в автономном округе»<sup>30</sup>. В 2019 г. региональным защитником подготовлен специальный доклад «Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера,

<sup>29</sup> Колесникова О. В. Указ. соч.

<sup>30</sup> Ежегодные доклады за 2015—2019 гг. // Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <https://upch.admhmao.ru/doklady/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).





их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»<sup>31</sup>, в котором впервые комплексно раскрыты особенности региональной государственной политики в отношении КМНС, включая уникальность «нормативной правовой базы, содержание и наполнение государственных программ, направленных на сохранение и развитие родных языков, самобытной культуры, этнотуризма и национальных видов спорта, поддержку и развитие традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, ведение традиционного образа жизни, занятия традиционными промыслами — оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов».

В специальном докладе выделены «сильные и слабые стороны в реализации прав коренных народов Югры», сформированы более 40 предложений и рекомендаций, прежде всего для региональных исполнительных органов власти, органов местного самоуправления, которые, по мнению югорского омбудсмена, помогут преодолеть административные барьеры, трудности, возникающие у граждан из числа КМНС, и не допустить нарушения этих прав.

В докладе отмечается, что благодаря активной позиции Уполномоченного по правам человека в Югре число поступивших к нему письменных обращений граждан из числа КМНС ежегодно увеличивается. В 2016 г. было 49 обращений, в 2017 г. — 80, 2018 г. — 87, 2019 г. — 127. Растет и показатель защиты КМНС в органах судебной власти. При этом Уполномоченным подчеркивается, что гражданам из числа КМНС, проживающие на труднодоступных территориях природопользования (стойбищах), с учетом особенностей психологического мышления и поведения привыкшие надеяться на себя, свою семью и окружающую природу, открыты, но немногословны, часто недоверчивы, но гостеприимны. Не каждому человеку смогут доверить свои проблемы, но при личных встречах с Уполномоченным всегда имеют много вопросов, требующих не только разъяснений правопросветительского характера, но и защиты их прав.

По мнению В. В. Гриба, наличие в Югре отдельной должности уполномоченного по правам КМН увеличило бы число обращений, способствовало выявлению нарушений, проблем в реализации их прав, поскольку защита стала бы значительно доступнее, в том числе и с учетом сложной транспортной схемы и больших расстояний между населенными пунктами, удаленности мест традиционного проживания<sup>32</sup>.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Югре утверждены Концепция правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, и план ее реализации<sup>33</sup>. Отдельной целевой

<sup>31</sup> Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре / сост. Н. В. Стребова. Ханты-Мансийск, 2019. 344 с.

<sup>32</sup> Гриб В. В., Грязнова А. А. Указ. соч.

<sup>33</sup> Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 декабря 2018 г. № 731-рп «О Концепции правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

группой, «требующей дифференцированного подхода и концентрации ресурсов на приоритетных направлениях правового просвещения и видах работы»<sup>34</sup>, являются коренные малочисленные народы Севера. В 2019 г. в г. Ханты-Мансийске на расширенном заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Уральского федерального округа, проведенном по теме «Правовое просвещение граждан как основа обеспечения прав человека» с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой, был рассмотрен и одобрен опыт Югры по институциональному развитию, повышению гражданской активности и правовой грамотности, в том числе КМНС<sup>35</sup>.

Уполномоченный по правам человека в Югре имеет личную заинтересованность в поддержке и защите прав коренных жителей, входит в состав и является активным участником координационных и совещательных органов, созданных при Правительстве и Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры для решения вопросов жизнедеятельности данной категории населения, тесно взаимодействует с российскими и региональными общественными объединениями КМНС.

Сформированный в 2006 г. институт общественных помощников Уполномоченного по правам человека в Югре включает 109 человек, из них 17 общественных помощников из числа КМНС<sup>36</sup>. По данным, представленным в специальном докладе Уполномоченного за 2016—2018 гг., общественными помощниками оказана помощь по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, «ими проведено более 500 консультаций. При этом более 120 (или 24 %) обращений, поступивших в адрес общественных помощников, были от коренных малочисленных народов»<sup>37</sup>.

Актуальными вопросами гарантий прав коренных КМНС в Югре, требующими разрешения как на федеральном, так и на региональном уровне, по мнению Уполномоченного по правам человека в Югре, остаются:

— освобождение КМНС от налогообложения при возмещении организациями-недропользователями убытков за ограничение традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности;

<sup>34</sup> Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 декабря 2018 г. № 731-рп.

<sup>35</sup> Правовое просвещение граждан как основа обеспечения прав человека : сборник материалов. Ханты-Мансийск, 2019. 140 с.

<sup>36</sup> Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре от 3 октября 2016 г. № 2-р «Об утверждении Положения об общественных помощниках Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <https://upch.admhmao.ru/obshchestvennyepomoshchniki/polozhenie-ob-obshchestvennykh-pomoshchnikakh/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

<sup>37</sup> Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.



- правомерность (неправомерность) осуществления любительской, спортивной охоты в пределах территорий традиционного проживания без согласования с субъектами права традиционного природопользования;
- заключение экономических соглашений КМНС с организациями-недропользователями в целях возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания КМНС хозяйственной деятельностью организаций;
- трудоустройство и самозанятость жителей из числа КМНС;
- заболеваемость граждан из числа КМНС;
- совершенствование механизмов поддержки деятельности общин КМНС и организаций, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами КМНС;
- внедрение альтернативных форм получения общего образования детьми из числа коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территориях традиционного природопользования.

Эти и другие вопросы жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера были предметом обсуждения 32-го выездного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, проведенного 12—15 августа 2019 г. в автономном округе. По итогам работы подготовлены рекомендации для федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и учреждений, включающие порядка 60 рекомендаций, затрагивающих права коренных малочисленных народов Севера и необходимость формирования института уполномоченного по правам КМНС в Югре<sup>38</sup>.

В условиях отсутствия единой федеральной методологии формирования региональных правозащитных институтов КМН возможны несколько вариантов развития данного института в автономном округе: через учреждение в Югре отдельной государственной должности уполномоченного по правам КМН или уполномоченного по защите прав КМНС в качестве заместителя регионального омбудсмана общей компетенции либо путем введения при региональном Уполномоченном должности советника по защите прав КМНС, назначаемого из числа коренных народов, представляющего их интересы и пользующегося доверием и уважением со стороны коренных жителей.

В целях обеспечения единых подходов к реализации национальной политики в отношении КМН в настоящее время на федеральном уровне со стороны исполнительных органов власти — Администрации Президента РФ, Федерального агентства по делам национальностей, представительных и законодательных органов (комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального собрания РФ) — не выработаны единые подходы (рекомендации) по формированию и деятельности института уполномоченных по правам КМН в субъектах РФ.

<sup>38</sup> Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам 32-го выездного заседания в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре 12—15 августа 2019 г. // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/681/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

В этой связи видятся обоснованными опасения О. В. Колесниковой о зависимости защиты прав КМН от места их проживания (субъекта РФ), связанной с разными «региональными моделями законодательного закрепления гарантий прав коренных малочисленных народов, объемом полномочий действующих институтов по защите прав коренных малочисленных народов Севера». Автор разделяет позицию о необходимости «унифицировать на уровне Российской Федерации в модельном правовом акте» способы правовой защиты КМН<sup>39</sup>.

Места традиционного проживания КМН охватывают территории 28 субъектов РФ, расположенные преимущественно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока. В некоторых из этих субъектов накоплен опыт формирования специализированных правозащитных институтов коренных малочисленных народов, включая институт уполномоченных по правам КМН, и решения актуальных вопросов жизнедеятельности коренных народов. Важно отражать данный аспект деятельности в ежегодных или специальных докладах уполномоченных в субъектах РФ, на территории которых проживают КМН.

Проведение объективного анализа сложившихся практик деятельности по защите прав КМНС, выявление положительных и негативных моментов деятельности различных моделей институтов уполномоченных по правам КМН, обсуждение приоритетных задач этой деятельности и поиск оптимальных механизмов развития правозащитных институтов в сфере защиты прав КМНС видится возможным осуществить через деятельность постоянно функционирующего коллегиального органа при федеральном Уполномоченном по правам человека с участием региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, которые являются местом традиционного проживания КМН.

Сложившаяся на сегодняшний день практика функционирования специализированного института омбудсмена в России говорит в пользу дальнейшего развития института уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, требует более тщательного изучения, осмысления и диссеминации.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре / сост. Н. В. Стребкова. — Ханты-Мансийск : Принт-Класс, 2019. — 348 с.
2. Гриб В. В., Грязнова А. А. Роль адвокатуры в защите прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // Адвокатская практика. — 2020. — № 2. — С. 3—10.
3. Доронина О. Н., Бражников О. А. Федеральные и региональные гарантии обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина (на примере

<sup>39</sup> Колесникова О. В. Указ. соч.



- прав коренных малочисленных народов и иных национальных меньшинств в Дальневосточном федеральном округе) // Современное право. — 2019. — № 3. — С. 19—26.
4. *Захарова Т. А.* Обычаи коренных малочисленных народов и федеральное законодательство // Журнал российского права. — 2018. — № 4. — С. 26—34.
  5. *Иванов В. М.* Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера // Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы III Международной научной конференции (г. Казань, май 2015 г.). — Казань : Бук, 2015. — С. 24—27.
  6. *Колесникова О. В.* Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 9. — С. 63—70.
  7. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. — 2018. — № 12. — С. 52—59.
  8. *Филиппова Н. А.* Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — 2016. — Т. 16. — Вып. 2. — С. 105—120.
  9. *Филиппова Н. А.* Языковая, культурная и религиозная идентичность коренных народов: новые региональные практики обеспечения в Сибири // Мир большого Алтая. — 2019. — № 5 (3). — С. 431—445.

## ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

**Аннотация.** В статье оцениваются изменения федерального законодательства 2015 и 2020 гг., касающиеся уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, в контексте Венецианских и Парижских принципов. Проанализированы три основные тенденции развития института уполномоченных по правам человека в субъектах РФ — обеспечение их независимости на региональном уровне, расширение их функций и компетенции, встраивание их в систему уполномоченных по правам человека в России. Автор отмечает потенциал института уполномоченных по правам человека для продвижения принципа правового государства в России. Сделан вывод о том, что произошедшие в федеральном законодательстве изменения свидетельствуют об институционализации уполномоченных по правам человека на региональном уровне в России, о повышении авторитета данной должности в субъектах РФ и придании нового импульса развитию обозначенного института.

**Ключевые слова:** уполномоченные по правам человека, субъект Российской Федерации, гарантии деятельности, функции, Парижские принципы, Венецианские принципы, защита прав человека.



**Валентина  
Викторовна РУДЕНКО,**  
доцент кафедры  
конституционного права  
Уральского  
государственного  
юридического  
университета,  
кандидат юридических наук  
**emikh.valentina@gmail.com**  
620090, Россия,  
г. Екатеринбург, ул.  
Комсомольская, 21

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.155-163

**V. V. RUDENKO,**

Associate Professor of the Constitutional Law Chair,  
Urals State Law University,  
Cand. Sci. (Law)

**emikh.valentina@gmail.com**

620090, Russia, Ekaterinburg, ul. Komsomolskaya, 21

### THE INSTITUTION OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONERS IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF FORMATION AND THE DEVELOPMENT PROSPECTS

**Abstract.** The article critically examines the changes of federal legislation concerning the human rights commissioners in the subjects of Russian Federation adopted in 2015 and 2020 in the framework of the Venice and Parisian principles. It analyses three main trends in the development of the institution of the human rights commissioners in the subjects of the Russian

© В. В. Руденко, 2021



*Federation — ensuring their independence at the regional level, expanding of their functions and competence, and integrating them into the system of ombudsmen in Russia. The author draws attention to the potential of this institution to promote the rule of law in Russia. The article concludes that changes in federal legislations have indicated the institutionalisation of the human rights commissioners at the regional level in Russia, have increased the authority of this post in the subjects of Russian Federation and have given a new impetus to development of this institute.*

**Keywords:** Human Rights Commissioners, subjects of the Russian Federation, guaranties of activity, functions, Parisian principles, Venice principles, human rights protection.

На сегодняшний день уполномоченные по правам человека функционируют во всех субъектах РФ, хотя данный институт на уровне субъекта РФ не обязателен и решение о его создании принимается непосредственно субъектом РФ. О востребованности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ свидетельствует значительное количество ежегодно поступающих обращений. Так, в 2020 г. количество обращений составило: в Свердловской области — 4 495 письменных обращений<sup>1</sup>, в Республике Татарстан — около 6 тыс. (включая устные)<sup>2</sup>, в Республике Дагестан — 1 374 обращения (включая устные)<sup>3</sup>.

Институт уполномоченных по правам человека стал весомой и неотъемлемой частью механизма защиты прав человека в субъектах РФ, хотя и играет в нем вспомогательную роль. Институт уполномоченных в субъектах РФ возник раньше института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, долгое время имел меньший объем гарантий независимости и меньший объем полномочий по сравнению с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Это было связано не только с разным территориальным охватом их деятельности, но во многом и с особенностями разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ и отсутствием в федеральном законодательстве регулирования статуса и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Ситуация существенным образом изменилась с принятием Федерального закона от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» (далее — Закон № 76-ФЗ)<sup>4</sup> и Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в 2020 г. // URL: <https://www.oblgazeta.ru/society/120673/> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>2</sup> URL: <https://realnoevremya.ru/articles/201338-upolnomochennyy-po-pravam-cheloveka-v-rt-otchitalas-o-rabote-v-2020-godu> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>3</sup> URL: [https://riadagestan.ru/mobile/news/the\\_people\\_s\\_assembly/respublikanskiy\\_parlament\\_zaslushal\\_na\\_sessii\\_doklad\\_o\\_deyatelnosti\\_upolnomochennogo\\_po\\_pravam\\_cheloveka\\_v\\_rd\\_zh\\_2020\\_god/](https://riadagestan.ru/mobile/news/the_people_s_assembly/respublikanskiy_parlament_zaslushal_na_sessii_doklad_o_deyatelnosti_upolnomochennogo_po_pravam_cheloveka_v_rd_zh_2020_god/) (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2016.

субъектах Российской Федерации» (далее — Закон № 48-ФЗ)<sup>5</sup>. Целью настоящей статьи является анализ развития института уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, выявление основных тенденций и перспектив его развития.

Хотя институт уполномоченных по правам человека в субъектах РФ не получил закрепления на уровне Конституции РФ, регулирование статуса уполномоченных в субъектах РФ в федеральном законодательстве позволило обеспечить достаточно высокий уровень их независимости. Проблема обеспечения независимости имеет важное значение, поскольку уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, будучи встроенными одновременно и в систему государственных органов, и в систему гражданского общества, рассматривают жалобы на действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц и должны иметь рычаги воздействия на региональные власти, что не в полной мере можно обеспечить посредством регулирования на уровне субъектов РФ.

По мнению бывшего президента Международного института омбудсмена М. Остинга, следует выделять три аспекта независимости омбудсменов: институциональная независимость (омбудсмен не должен быть частью или структурным подразделением другого государственного органа, его должность должна быть отнесены к высшим государственным должностям), функциональная независимость (омбудсмен должен осуществлять свою деятельность свободно, без давления и вмешательства, его полномочия должны быть закреплены в законе, омбудсмен должен иметь надлежащую финансовую обеспеченность), персональная ответственность (закрепленные в законе процедуры назначения на должность и прекращения полномочий)<sup>6</sup>. По сути, на сегодняшний день все три аспекта независимости региональных уполномоченных по правам человека получили закрепление на законодательном уровне.

На федеральном уровне закреплён принцип неподотчетности и независимости уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, а также определены требования, ограничения и запреты, связанные с замещением должности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ<sup>7</sup>.

Установленные федеральным законодательством требования к порядку назначения (избрания) уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, в том числе требования к кандидатам на соответствующую должность, согласуются с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)<sup>8</sup>, и Принципами защиты и продвижения института омбудсмена (Венецианские принципы)<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>6</sup> Oosting M. Protecting the integrity and independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective // The International Ombudsman Yearbook. 2001. Vol. 5. P. 19—20.

<sup>7</sup> Москалькова Т. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 5—6.

<sup>8</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. Приложение // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/paris.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml) (дата обращения: 14 февраля 2021 г.).

<sup>9</sup> Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“The Venice Principles”), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice,



Закрепленный федеральным законодателем способ назначения (избрания) уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, а именно — соответствующим законодательным органом (данный способ использовался в подавляющем большинстве случаев на региональном уровне и до его закрепления в федеральном законодательстве), а также возможность внесения кандидатур различными субъектами, в том числе правозащитными организациями, обеспечивают плюралистическое представительство различных общественных сил.

Не в полной мере соответствует Венецианским принципам положение о сроке пребывания уполномоченных в субъекте РФ в должности — не более пяти лет. Указанный документ содержит рекомендацию об установлении срока пребывания омбудсмена в должности, превышающего срок мандата назначившего органа. Вместе с тем срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать пять лет. И в большинстве субъектов РФ он и составляет пять лет.

Положительной оценки заслуживает содержащееся в федеральном законодательстве с 2015 г. положение о недопущении занятия уполномоченным по правам человека в субъекте РФ должности свыше двух сроков подряд, что исключило несменяемость уполномоченных по правам человека в отдельных субъектах РФ.

На федеральном уровне установлены гарантии деятельности уполномоченных в субъектах РФ:

- закреплены обязанности государственных органов, муниципальных органов, организаций, их должностных лиц содействовать уполномоченным в реализации их обязанностей и предоставлять необходимую информацию;
- установлено право безотлагательного приема их руководителями и иными должностными лицами государственных органов, муниципальных органов, организаций;
- предусмотрена необходимость установления административной ответственности за неисполнение указанных выше требований и обязанностей, а также за воспрепятствование деятельности уполномоченных в субъектах РФ<sup>10</sup>;
- имеются отдельные элементы функционального иммунитета.

Вместе с тем ряд гарантий деятельности следовало бы распространить не только на уполномоченных в субъектах РФ, но и на помощников и сотрудников аппарата, что рекомендовано и Венскими принципами<sup>11</sup>.

15—16 March 2019) // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e) (дата обращения: 14 февраля 2021 г.).

<sup>10</sup> Более подробно о проблеме правового регулирования указанной ответственности в законодательстве субъектов РФ см.: *Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е.* Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 2. С. 162—168.

<sup>11</sup> *Баранов В. М., Баранова М. В.* Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3 (134). С. 19—20.

Поскольку становление института уполномоченных по правам человека как на федеральном, так и на региональном уровне изначально происходило в правозащитном русле<sup>12</sup>, первостепенное значение имело закрепление полномочий уполномоченных в субъектах РФ в отношении федеральных органов, которые не реагировали на обращения уполномоченных в субъектах.

Отчасти эта проблема решена Законом № 76-ФЗ, который установил полномочия уполномоченных в субъектах РФ в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и организаций федерального подчинения, расположенных на территории субъектов РФ. Среди данных полномочий право беспрепятственно посещать указанные органы и организации, запрашивать и получать необходимые сведения, получать объяснения по соответствующим вопросам, проводить проверку их деятельности.

В Законе № 48-ФЗ установлены полномочия уполномоченных в субъектах РФ по результатам рассмотрения жалоб. Они имеют право направить рекомендации относительно мер по восстановлению прав, обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав лиц (в том числе неограниченного круга лиц), обратиться с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства или о рассмотрении вопроса об уголовном преследовании, обратиться в прокуратору с ходатайством о проверке вступившего в силу приговора суда. Закрепление полномочий уполномоченных в субъектах РФ на федеральном уровне весьма значимо и способствует повышению их статуса. Первостепенное значение имело решение вопроса о процессуальных правах уполномоченных в субъектах РФ.

В то же время различны не только компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных в субъектах РФ — они наделены разным объемом полномочий. В частности, федеральный уполномоченный вправе обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложениями о совершенствовании федерального законодательства.

Отчасти отсутствие у уполномоченных в субъектах РФ данных полномочий компенсируется возможностью регионального законодателя предусмотреть дополнительные полномочия уполномоченных в субъектах РФ и взаимодействовать с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. В частности, в отдельных субъектах РФ уполномоченные отнесены к числу субъектов права законодательной инициативы в региональных парламентах, правом составления протоколов по административным правонарушениям, предусмотренным законодательством субъектов РФ.

Закон № 48-ФЗ ориентирует регионального законодателя на усиление взаимодействия уполномоченных с государственными органами, муниципальными органами, общественными объединениями и организациями, осуществляющими

<sup>12</sup> Бузенкова О. Ю., Сунгуров А. Ю. Институт уполномоченного по правам человека в РФ и субъекте РФ: развитие нормативной основы их деятельности и взаимодействия // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2017. Т. 3. № 4 (12). С. 47—49.



защиту прав человека. В субъектах РФ в развитие норм Закона № 48-ФЗ на законодательном уровне предусмотрены следующие формы взаимодействия: взаимный обмен информацией, учет рекомендаций уполномоченных в субъектах РФ, организация совместной деятельности по защите прав человека, совместное осуществление анализа практики применения нормативных правовых актов субъектов РФ (например, в Архангельской и Самарской областях) и др. Позитивно зарекомендовала себя практика заключения соглашений о взаимодействии уполномоченных в субъектах РФ с государственными органами.

Развитие института уполномоченных по правам человека в России идет по пути наращивания функций уполномоченных. Основная функция — правозащитная — дополняется многочисленными субсидиарными функциями: оптимизационной (за счет выработки предложений по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере прав человека); информационной (информирование о состоянии дел в области прав человека в соответствующем регионе); функцией содействия устойчивому развитию регионов; функцией общественного контроля; правового просвещения<sup>13</sup>.

Тенденция расширения функций уполномоченных прослеживается и в Законе № 48-ФЗ. В нем особо выделены функции участия в совершенствовании нормативных правовых актов в области прав человека, в развитии межрегионального и международного сотрудничества в области защиты прав человека, в правовом просвещении.

С одной стороны, подобное функциональное многообразие свидетельствует о становлении института уполномоченных в субъектах РФ в качестве полноценного правозащитного института, а с другой — несет в себе опасность «расфокусировки» внимания уполномоченных на различные сферы деятельности, хотя его ключевое функциональное предназначение в России — содействие восстановлению нарушенных прав граждан.

Еще одной тенденцией развития института уполномоченных в субъектах РФ является их встраивание в систему уполномоченных по правам человека в России, состоящую из Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных в субъектах РФ и специализированных уполномоченных как федерального, так и регионального уровня. Данная система оформилась еще не в полной мере, но можно говорить о наличии некоторых ее проявлений.

В частности, появляются и институционально оформляются механизмы взаимодействия между составляющими ее элементами. Согласно Закону № 48-ФЗ уполномоченный федерального уровня вправе создавать совет уполномоченных по правам человека, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных в субъектах РФ, оказывать уполномоченным в субъектах РФ организационную, правовую, информационную и

<sup>13</sup> Колобова Т. В. Содействие института омбудсмена устойчивому развитию регионов (экологический аспект) // Право: история и современность. 2019. № 1. С. 80—84; Кудрявцев М. А. Институт парламентского уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // Труды Института государства и права РАН. 2019. Т. 12. № 3. С. 115—116; Филиппова Н. А. Институционализация правового просвещения в Российской Федерации // Политэкс. 2019. Т. 15. № 1. С. 38—39.

иную помощь в пределах своих полномочий, вправе направлять уполномоченным в субъектах РФ запрос в ходе рассмотрения жалобы.

В свою очередь, уполномоченные в субъектах РФ вправе обращаться к федеральному уполномоченному, если выявлена необходимость принятия системных мер, и в иных случаях. Предусмотрена также возможность возложения функций специализированных уполномоченных в субъектах РФ на уполномоченных в субъектах РФ. Федеральный уполномоченный согласовывает кандидатуры на должность уполномоченных в субъектах РФ, участвует в процедуре досрочного прекращения полномочий уполномоченных в субъектах РФ, но отношения между уполномоченными по правам человека федерального и регионального уровней строятся не на принципах иерархичности или инстанционности, а, скорее, на принципе координации деятельности.

Вместе с тем отсутствует четкое законодательное разграничение компетенции между различными уполномоченными, что неэффективно с точки зрения распределения ресурсов. Одна и та же жалоба может рассматриваться и федеральным уполномоченным, и уполномоченным в субъекте РФ, и специализированным уполномоченным.

Важнейшим, не до конца реализованным потенциалом института уполномоченных по правам человека в России является содействие продвижению принципа правового государства.

Во-первых, в рамках реализации региональных стратегий по правам человека уполномоченные содействуют выстраиванию единой государственной системы защиты прав человека, повышению ее эффективности. В последние годы данная тенденция проявляется все более отчетливо. Для реализации данного направления деятельности постепенно создается законодательная и институциональная базы. В частности, был реализован масштабный проект, в рамках которого создан Научно-образовательный центр по правам человека при Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Во-вторых, многие уполномоченные содействуют консолидации усилий институтов власти и институтов гражданского общества, некоммерческих общественных организаций, действующих в правозащитной сфере. Уполномоченные часто выступают в качестве координатора центра правозащитных организаций, существующих в субъекте РФ. Так, в Свердловской области создан Центр правозащитных организаций Свердловской области на базе аппарата Уполномоченного по правам человека в Свердловской области.

В-третьих, посредством правового просвещения уполномоченные повышают степень осведомленности граждан об их правах и способах их защиты, а тем самым и уровень защищенности граждан. В последние несколько лет данное направление деятельности уполномоченных набирает обороты: интенсифицировалось взаимодействие уполномоченных с образовательными учреждениями и правозащитными организациями, происходит модернизация формата взаимодействия с гражданами за счет применения цифровых технологий, уполномоченные участвуют в правовом просвещении гражданских активистов, уполномоченным отводится весомая роль в рамках программ развития гражданского образования в субъектах РФ.

В-четвертых, уполномоченные владеют объективной информацией о ситуации с правами человека в конкретном регионе, анализ которой представляется





уполномоченными в ежегодных и специальных докладах. Так, в Докладе Уполномоченного по правам человека в Свердловской области несколько разделов посвящено нарушению права на охрану здоровья и трудовых прав граждан в период распространения коронавирусной инфекции<sup>14</sup>. Для государственных органов такие доклады являются индикаторами болевых точек и значимых для общества ценностей, позволяющими определить дальнейшие направления работы по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

В-пятых, уполномоченные успешно содействуют совершенствованию механизмов реализации прав граждан. В 2018 г. к Уполномоченному по правам человека в Тамбовской области поступило обращение о непредставлении расходных материалов к инсулиновой помпе несовершеннолетнему, являющемуся инвалидом по заболеванию «сахарный диабет 1-го типа», поскольку такие материалы не входят в перечень медицинских изделий, отпускаемых больным сахарным диабетом бесплатно. Уполномоченный обратился в Правительство РФ. Его инициатива была поддержана — было издано соответствующее распоряжение (от 31 декабря 2018 г. № 3053-р), согласно которому данные материалы отнесены к перечню медицинских изделий, предоставляемых бесплатно гражданам из числа инвалидов<sup>15</sup>.

Наконец, уполномоченные содействуют восстановлению прав граждан в конкретных случаях. Оценивать эффективность деятельности уполномоченных весьма проблематично, поскольку в их докладах отражены разные показатели, но, как следует из интервью и докладов уполномоченных, в среднем в 15—30 % случаев ситуация разрешается положительно для заявителя.

Примечательно, что уполномоченные в своей деятельности руководствуются не только принципом законности, но и принципом социальной справедливости, что имеет существенное значение для претворения концепции правового государства в жизнь. Например, в 2018 г. к Уполномоченному по правам человека в Тамбовской области обратился многодетный отец, который не мог выполнить свои обязательства перед кредитором по выплате кредита, взятого на приобретение квартиры, в которой проживала семья. В результате взаимодействия Уполномоченного и Сбербанка удалось договориться о передаче квартиры в собственность отца при внесении определенной суммы, размер которой был существенно ниже балансовой стоимости квартиры. В последующем Уполномоченным был объявлен благотворительный сбор ввиду отсутствия у отца необходимой суммы, и ситуация была разрешена<sup>16</sup>.

Подобные примеры лишней раз свидетельствуют о востребованности института уполномоченных по правам человека в России в тех случаях, когда другие правозащитные механизмы не способны помочь человеку разрешить конкретную жизненную ситуацию.

Таким образом, изменения федерального законодательства свидетельствуют об окончательном институциональном оформлении уполномоченных по правам

<sup>14</sup> URL: <https://www.oblgazeta.ru/society/120673/> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>15</sup> Репин В. В. Институт уполномоченного по правам человека как дополнительная гарантия государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина // Государственно-правовые исследования. 2020. Вып. 3. С. 71—72.

<sup>16</sup> Репин В. В. Указ. соч. С. 68—69.

человека в субъектах РФ. Данный институт на региональном уровне развивается в рамках ранее избранного вектора — уполномоченные по правам человека в регионах не наделены властными полномочиями при воздействии на допустивших нарушение прав человека субъектов.

Однако федеральным законодателем сделана ставка на усиление авторитета самой должности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ за счет обеспечения его независимости от других государственных органов, расширения его полномочий и функций, формирования системы уполномоченных по правам человека в России, что, на наш, взгляд придаст новый импульс развитию данного института в субъектах РФ.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баранов В. М., Баранова М. В. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2020. — № 3 (134). — С. 15—28.
2. Бузенкова О. Ю., Сунгуров А. Ю. Институт уполномоченного по правам человека в РФ и субъекте РФ: развитие нормативной основы их деятельности и взаимодействия // Вестник Марийского государственного университета. — Серия «Исторические науки. Юридические науки». — 2017. — Т. 3. — № 4 (12). — С. 47—49.
3. Колобова Т. В. Содействие института омбудсмена устойчивому развитию регионов (экологический аспект) // Право: история и современность. — 2019. — № 1. — С. 79—86.
4. Кудрявцев М. А. Институт парламентского уполномоченного по правам человека в России: проблемы становления и развития // Труды Института государства и права РАН. — 2019. — Т. 12. — № 3. — С. 101—122.
5. Москалькова Т. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 1. — С. 4—7.
6. Репин В. В. Институт уполномоченного по правам человека как дополнительная гарантия государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина // Государственно-правовые исследования. — 2020. — Вып. 3. — С. 65—74.
7. Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е. Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 2. — С. 162—168.
8. Филиппова Н. А. Институционализация правового просвещения в Российской Федерации // Политэкс. — 2019. — Т. 15. — № 1. — С. 36—44.
9. Oosting M. Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective // The International Ombudsman Yearbook. — 2001. — Vol. 5. — P. 15—31.

## Институт омбудсмена: зарубежный опыт



### **Игорь Геннадьевич ДУДКО,**

профессор кафедры конституционного и муниципального права, руководитель Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации  
**igdudko@msal.ru**  
 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## **ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМЕНА) В КАНАДЕ**

**Аннотация.** В статье исследуется действующий в Канаде институт защиты прав человека (омбудсмена), представленный многообразием органов, должностных лиц, спецификой их полномочий. Особое внимание уделено Канадской комиссии по правам человека — правозащитному государственному органу, в рамках юрисдикции которого осуществляется контроль за публичными органами управления и частными компаниями федерального уровня по вопросам дискриминации, а также Канадскому трибуналу по правам человека, который, по мнению автора, выполняет квазисудебную роль при осуществлении юрисдикционного контроля.

Автор приходит к выводу о формировании двухступенчатого механизма, обеспечивающего более эффективную защиту прав человека. В статье обстоятельно рассмотрены правовые и институциональные особенности статуса и полномочий комиссий по правам человека и омбудсменов, осуществляющих деятельность на уровне провинций и территорий. Проведенное исследование позволило выявить следующие особенности института защиты прав человека (омбудсмена) Канады: сложившаяся децентрализация, которая выражается в автономности провинций и Федерации в учреждении и закреплении статуса должностных лиц и органов, осуществляющих правозащитную деятельность; институциональный плюрализм, характеризующийся разнообразием структур (органов, должностных лиц), объемом их полномочий, направленных на защиту прав человека; развитие специализации государственных правозащитных институтов по различным сферам (дискриминация, трудовые отношения, жилищные и др.); формирование «локальной» модели омбудсмена в негосударственных корпорациях и учреждениях.

Автором предложено использовать опыт Канадского трибунала по правам человека при разработке концепции суда по правам человека в России.

**Ключевые слова:** институт защиты прав человека, омбудсмен, Канадская комиссия прав человека, Канадский трибунал по правам человека, полномочия, защита прав человека, медиация, расширение юрисдикции.

**DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.164-176**

**I. G. DUDKO,**

*Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law,  
Head of the Scientific and Educational Center for Human Rights  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Dr. Sci. (Law), Professor, Merited Lawyer of the Russian Federation*  
**igdudko@msal.ru**

*125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9,*

### **INSTITUTE FOR THE DEFENSE OF HUMAN RIGHTS (OMBUDESMAN) IN CANADA**

**Abstract.** *The article examines the institution for the protection of human rights (ombudsman) operating in Canada, represented by a variety of bodies, officials, and the specifics of their powers. Particular attention is paid to the Canadian Human Rights Commission — a human rights state body within whose jurisdiction is exercised control over public administration and private companies at the federal level on discrimination issues, as well as the Canadian Human Rights Tribunal, which, according to the author, performs a quasi-judicial role in exercising jurisdictional control. The author comes to the conclusion about the formation of a two-stage mechanism that ensures more effective protection of human rights.*

*The article thoroughly examines the legal and institutional features of the status and powers of human rights commissions and ombudsmen operating at the provincial and territorial levels. The study allowed the author to identify the following features of the institution for the protection of human rights (ombudsman) in Canada: the prevailing decentralization, which is expressed in the autonomy of the provinces and the Federation in the establishment and consolidation of the status of officials and bodies carrying out human rights activities; institutional plurality, characterized by a variety of structures (bodies, officials), the scope of their powers aimed at protecting human rights; development of specialization of state human rights institutions in various areas (discrimination, labor relations, housing and others); formation of a “local” model of the ombudsman in non-state corporations and institutions. The author proposes to use the experience of the Canadian Human Rights Tribunal when developing the concept of a human rights court in Russia.*

**Keywords:** *human rights institution, ombudsman, Canadian Human Rights Commission, Canadian Human Rights Tribunal, powers, protection of human rights, mediation, expansion of jurisdiction.*

**3** а последние 30 лет институт защиты прав человека (омбудсмена) получил динамичное распространение в национальных правовых системах. В ряде государств статус омбудсмена (уполномоченного по правам человека, защитника граждан, народного адвоката) закреплен в конституции и конституционно сопряженных законах. Рост авторитета института омбудсмена в системе



публичной власти государств констатируется в принятой в конце 2020 г. резолюции Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>.

В современных государствах сложилось разнообразие моделей омбудсмена, различающихся по форме организации (единоличный, коллегияльный), процедуре назначения и статусу (независимый, парламентский, в системе исполнительной власти), юрисдикции и иным особенностям<sup>2</sup>.

Учреждение и развитие института защиты прав человека (омбудсмена) в национальных правовых системах происходит под влиянием различных факторов. В западноевропейских государствах, особенно во второй половине XX в., институт омбудсмена учреждается в связи с необходимостью расширения контроля за обеспечением прав человека. Разрастающееся господство исполнительной власти и сложность судебной процедуры по оспариванию гражданами актов органов управления послужило началом для развития института омбудсмена как новой модели демократического контроля за «плохим управлением».

В постсоветских государствах Центральной и Восточной Европы учреждение новых институтов публичной власти, таких как парламент, конституционный суд, омбудсмен, происходило в силу рецепции конституционной модели государств Западной Европы и было подчинено цели создания демократических режимов, основанных на верховенстве права и признании прав человека<sup>3</sup>.

На укоренение института защиты прав человека в национальных правовых системах повлияли признание его значимости на международном уровне — принятие резолюции ООН от 23.12.1993 «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека» (приложение к Резолюции «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений» — Парижские принципы) и создание Глобального альянса национальных правозащитных учреждений (1993 г.), а ранее — учреждение Международного института омбудсменов (1973 г.).

Выработанный универсальный стандарт института защиты прав человека не исключает разнообразия форм и практик национальных правозащитных учреждений. В каждом государстве существуют особенности данного института,

<sup>1</sup> Организацией Объединенных Наций 16.12.2020 принята резолюция A/RES/75/186 «Роль институтов омбудсмена и посредника в поощрении и защите прав человека, благого управления и верховенства права», в которой признаны ширококомасштабные изменения во всем мире в области создания и укрепления институтов омбудсмена и посредника и подчеркивается их важная роль в поощрении и защите прав человека и основных свобод. См.: Официальный сайт ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/75/186> (дата обращения: 21.01.2021).

<sup>2</sup> См., подробнее: *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2020. № 4. С. 3—10 ; *Linda C. Reif* Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman // *Boston College Third World Law Journal.* 2011. № 1 (269). С. 269—310.

<sup>3</sup> См., подробнее: *Дудко И. Г., Гагаева Е. А.* Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. 280 с.

обусловленные конституционным строем, государственным устройством, историческими и политико-правовыми традициями.

Институт правозащиты в Канаде возник в 60-е гг. прошлого столетия, когда в отдельных провинциях ввели должности омбудсмена (защитника прав), с широкой компетенцией («классическая» модель). На федеральном уровне был реализован иной подход: создан коллегиальный орган (Комиссия по правам человека) и учреждены должности специализированного омбудсмена (комиссар по раскрытию информации, комиссар по официальным языкам, комиссар по защите прав жертв преступлений и др.).

В конце XX столетия должности омбудсменов вводятся на муниципальном уровне<sup>4</sup>. Идея независимого защитника получает распространение в общественных учреждениях — квазиомбудсмены появляются в учебных заведениях (школах, университетах), больницах, а также частных корпорациях.

Следует подчеркнуть, что Конституционный акт Канады 1982 г. не предусматривает учреждения должности омбудсмена или каких-либо правозащитных институтов, регулируя исключительно судебную процедуру защиты прав и свобод. Хартия прав и свобод, составляющая вторую часть Конституции, закрепляя в основном личные и политические права, выводит их на уровень конституционного значения. При этом ряд прав и свобод лишь названы (свобода собраний, свобода ассоциаций, социальные права и др.), их обстоятельное регулирование предполагается в текущем законодательстве<sup>5</sup>.

Одним из важных актов, регулирующих сферу прав личности, является Закон Канады о правах человека (1977 г.). Закон применяется на всей территории Канады, но только в отношении субъектов (граждан, органов, учреждений), деятельность которых регулируется федеральным законодательством. В провинциях приняты собственные законы о правах человека.

Закон о правах человека направлен на защиту от дискриминации во всех ее проявлениях (по признаку расы, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, возраста, пола и др.). Данным Законом предусмотрено создание Комиссии по правам человека, выполняющей роль коллективного омбудсмена<sup>6</sup>.

Во исполнение положений Закона Парламентом Канады в 1977 г. была учреждена Комиссия по правам человека (Canadian Human Rights Commission). Она должна состоять не менее чем из 6 членов (комиссаров, работающих на постоянной основе, и комиссаров, совмещающих работу в данном органе с иной деятельностью). Назначение членов Комиссии осуществляет Парламент Канады, по представлению генерал-губернатора. При назначении в соответствии с Законом

<sup>4</sup> См.: Кабышев С. В. Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 72—82; Ларицев А. А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 83—96.

<sup>5</sup> Конституционный акт Канады 1982 г. // Конституции зарубежных государств : учебное пособие. 2-изд., испр. и доп. М. : Бек, 1997. С. 468—479.

<sup>6</sup> Закон Канады о правах человека // URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/> (дата обращения: 01.02.2021).





должны соблюдаться принципы гендерного и территориального (представительство провинций) плюрализма<sup>7</sup>. Полномочия постоянных членов ограничены 7 годами, совместителей — 3 годами с возможностью назначения на новый, установленный Законом срок. Для обеспечения деятельности Комиссии создан аппарат, который в настоящее время насчитывает 256 сотрудников. Центральный офис Комиссии размещается в Оттаве<sup>8</sup>.

Главная цель Комиссии — обеспечить действие Закона о правах человека путем рассмотрения жалоб граждан на деятельность федеральных органов исполнительной власти (департаментов, агентств), государственных корпораций, банков и компаний (телекоммуникационных, автобусных и иных), распространяющих свою деятельность на несколько провинций, иных действий, направленных на дискриминацию в различных сферах (предоставления товаров, услуг, социального обеспечения, рекламы и др.).

Сферы деятельности Комиссии были расширены за счет рассмотрения жалоб на дискриминацию в трудовых отношениях, а также защиты жилищных прав и реализации права на достойное жилище, при условии что проблемы, возникающие в данных сферах, относятся к регулированию федеральным законодательством<sup>9</sup>.

К полномочиям Комиссии отнесены: рассмотрение жалоб на дискриминацию; изучение актов (инструкций, правил, приказов) органов исполнительной власти на предмет наличия в них положений дискриминационного характера; правовое просвещение, поощрение научных исследований в сфере действия Закона и др.<sup>10</sup> Она взаимодействует с различными органами для реализации цели Закона о правах человека. Комиссия представляет Парламенту доклады о своей деятельности, а также вправе подготовить специальный доклад, касающийся сферы ее полномочий. Об авторитетности Комиссии свидетельствует факт ее членства в Глобальном альянсе национальных правозащитных учреждений с 1999 г. и наличие статуса А.

Канадская комиссия по правам человека активно занимается правовым просвещением населения Канады, разъясняя особенности антидискриминационной политики, выраженной в Законе о правах человека и ее деятельности. Правовое просвещение Комиссия осуществляет в различных формах: направляет органам, учреждениям, компаниям информационные материалы и обзоры практики, размещает информацию в СМИ и на официальном сайте. Обнародуя информационные

<sup>7</sup> Примечательно, в действующий состав назначено семь комиссаров-женщин, имеющих юридическое образование и обладающих опытом работы в сфере прав человека (главный комиссар, заместитель, пять комиссаров, два из которых совместители). См.: Официальный сайт Комиссии по правам человека. URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 02.02.2021).

<sup>8</sup> URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 02.02.2021).

<sup>9</sup> Для реализации этих задач в состав Комиссии введены должности комиссара по справедливой оплате труда (2017 г.) и федерального жилищного адвоката (2019 г.). См.: URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 02.02.2021).

<sup>10</sup> Например, на Комиссию возложена обязанность по контролю за деятельностью Правительства Канады по реализации Конвенции о правах инвалидов ООН от 13.12.2006. См.: URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-4.html#docCont> (дата обращения: 02.02.2021).

материалы о практике деятельности, Комиссия стремится к предотвращению нарушений прав человека дискриминационного характера. Правовое просвещение является традиционным для правозащитных органов.

Особым полномочием Комиссии является поощрение научных исследований в сфере действия Закона. На эти цели Комиссия выделяет гранты, предоставляемые коллективам и научным работникам. Финансирование научных исследований осуществляется за счет бюджета Комиссии.

Одно из основных полномочий Комиссии по правам человека заключается в рассмотрении жалоб на дискриминацию. После поправок в Закон о правах человека в 2017 г. основаниями дискриминации признаются не только раса, национальное или этническое происхождение, цвет кожи, возраст, отношение к религии, семейное положение, генетические характеристики, инвалидность, пол, судимость за преступление, за которое было предоставлено помилование или в отношении которого было вынесено постановление о временном отстранении от должности, но и сексуальная ориентация и гендерная идентичность. Комиссия обязана рассматривать каждую жалобу на дискриминацию.

Прежде всего Комиссия устанавливает, относится ли жалоба к сфере действия Закона о правах человека и компетенции Комиссии. В случае если жалоба неприемлема, она направляется в соответствующий орган. Работа с принятой к рассмотрению жалобой включает ряд этапов: запрос у органа (учреждения, организации, компании) объяснений и документов, связанных с жалобой; их изучение сотрудниками аппарата, а при необходимости привлечение специалиста; исследование документов и материалов членами Комиссии.

По итогам рассмотрения жалобы Комиссия может предложить урегулирование проблемы путем заключения соглашения сторонами. При недостижении соглашения на первом этапе Комиссия вправе назначить посредника. На этапе медиации Комиссии удается урегулировать до 90 % принятых к рассмотрению жалоб<sup>11</sup>. В ситуациях, когда Комиссия полагает, что проблема требует разрешения в особом порядке, она передает жалобу в Канадский трибунал по правам человека (Canadian Human Rights Tribunal)<sup>12</sup>.

Канадский трибунал по правам человека создан на основе Закона Канады о правах человека (1977 г.). Он состоит не более чем из 15 членов, имеющих юридическое образование и опыт работы в сфере права. Часть членов Трибунала выполняет обязанности в качестве совместителей. На должности председателя и заместителя, работающих на постоянной (штатной) основе, назначаются лица, состоящие в коллегии адвокатов или палате нотариусов не менее 10 лет. Назначение в состав Трибунала осуществляет Парламент Канады по представлению генерал-губернатора. За свою деятельность члены Трибунала получают вознаграждение; им возмещаются расходы на проезд и проживание за исполнение полномочий вне места их жительства<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/our-people> (дата обращения: 03.02.2021).

<sup>12</sup> Канадский трибунал по правам человека. Официальный сайт. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/> (дата обращения: 04.02.2021).

<sup>13</sup> URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-8.html#docCont> (дата обращения: 04.02.2021).



Деятельность Трибунала по правам человека осуществляется по правилам судопроизводства, установленного Законом о правах человека. При этом Законом определено, что «разбирательство в трибунале проводится настолько неофициально и оперативно, насколько это позволяют требования естественного правосудия и правила процедуры» (48.9 (1))<sup>14</sup>. Примечательно, что председатель Трибунала вправе издавать правила, регулирующие практику и процедуру рассмотрения дела в Трибунале<sup>15</sup>.

Комиссия по правам человека вправе обратиться к председателю Канадского трибунала на любом этапе после подачи жалобы с просьбой о проведении слушания дела по жалобе. Назначаемый председателем «следователь», из числа членов Трибунала, обладает полномочиями по затребованию необходимых документов, их изъятия и иных действий, на основании ордера, выданного федеральным судьей. В особо сложных случаях для проведения следствия может быть назначена группа из трех членов Трибунала. По завершении слушания член Трибунала, председательствующий группы, представляет Комиссии доклад.

Постановления Трибунала имеют обязательный характер и могут содержать требования о компенсации убытков и морального вреда лицу, признанному в качестве пострадавшего от дискриминации. Однако исполнение приказа о денежном взыскании производится через канцелярию федерального судьи. В случае несогласия с принятым Трибуналом решением лицо вправе обратиться в федеральный суд.

Таким образом, Канадская комиссия по правам человека позиционируется в качестве защитника прав. Она обладает активными полномочиями в части разрешения излагаемой в жалобе проблемы, способствует разрешению конфликта, при этом использует процедуру медиации. Комиссия по правам человека является правозащитным государственным органом, в рамках юрисдикции которого осуществляется контроль за публичными органами управления и частными компаниями федерального уровня по вопросам дискриминации. В рамках Закона позиции Комиссии значительно усилены наличием особого квазисудебного органа — канадского Трибунала по правам человека.

Трибунал по правам человека выполняет роль суда как орган, разрешающий конфликтные ситуации, подпадающие исключительно под действие Закона Канады о правах человека. Он состоит из непрофессиональных судей и осуществляет свою деятельность по правилам судопроизводства, закрепленным в данном Законе. Юрисдикция Трибунала ограничена вопросами дискриминации. Однако при этом законодатель постепенно расширяет сферы, где возможно проявление дискриминации и, соответственно, предметную область действия Трибунала.

Создание на основе Закона Канады о правах человека двухступенчатого механизма защиты прав, включающего Комиссию по правам человека и Трибунал, позволяет, с одной стороны, разрешать конфликт посредством процедуры

<sup>14</sup> URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-8.html#docCont> (дата обращения: 04.02.2021).

<sup>15</sup> URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-8.html#docCont> (дата обращения: 04.02.2021).

медиации, а при недостижении согласия использовать квазисудебную процедуру с принятием итогового решения.

Несмотря на то, что Комиссия заявлена как орган по защите прав человека, по сути, ее деятельность сосредоточена на вопросе дискриминации как нарушении конституционного принципа равенства.

Истоки проблемы дискриминации в Канаде заключались в позиции органов власти в отношении коренных жителей (индейцев, инуитов, эскимосов)<sup>16</sup>, этнических групп мигрантов (китайцев, африканцев, цыган и др.) в части ограничения их прав (например, законы об иммиграции в Китай 1885 и 1923 гг.).

В историческом обзоре о проблемах дискриминации отмечается: «До начала Второй мировой войны в Канаде существовало очень мало антидискриминационного законодательства как на федеральном, так и на провинциальном/территориальном уровнях. Это было связано в значительной степени с доминирующей политической и социальной культурой того времени (Howe and Johnson, 2000). С одной стороны, дискриминационные отношения и убеждения являются общей и часто приемлемой частью основного канадского общества. Предрасудки, фанатизм, нетерпимость и расизм были широко распространены среди широких слоев населения. Эти общие социальные установки часто находили свое отражение в официальной государственной политике»<sup>17</sup>.

Об актуальности проблем дискриминации свидетельствует план действий Комиссии по борьбе с расизмом 2020 г. Антирасистский подход, по мнению Комиссии по правам человека, должен возобладать в различных сферах, и особенно в трудовых отношениях, управлении, доступе к правосудию. В плане отмечается: «Работа над антирасистскими организационными изменениями — это не единичный акт или решение, это постоянная приверженность, которая должна непрерывно формировать наше мышление, принятие решений и действия»<sup>18</sup>.

В провинциях Канады созданы комиссии по правам человека, аналогичные федеральной Комиссии<sup>19</sup>. Они сформированы и действуют на основе законодательства провинций (например, Акта о правах человека провинции Альберта, Кодекса прав человека провинции Саскачеван, Кодекса прав человека Онтарио). Назначение членов комиссий осуществляется законодательным органом по представлению главы провинции (лейтенант-губернатора). Количественный состав комиссий различается незначительно и в среднем составляет 5—7 человек. Председатели комиссий, их заместители осуществляют свою деятельность на постоянной основе, тогда как часть членов может работать в качестве совмещителей. Обеспечивает работу комиссий аппарат, состоящий из штатных сотрудников

<sup>16</sup> Примечательно, что Парламент Канады только в 2008 г. исключил раздел 67 Закона о правах человека, согласно которому положения данного Закона не распространялись на индейцев, права которых регулировались Актом об индейцах (Indian Act, 1867 г.).

<sup>17</sup> URL: <http://www.mapleleafweb.com/features/canada-s-human-rights-commission-system-introduction-canadian-human-rights-commission-and-tribunal> (дата обращения: 02.02.2021).

<sup>18</sup> URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/draft-anti-racism-action-plan> (дата обращения: 04.02.2021).

<sup>19</sup> URL: <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/provincial-territorial-human-rights-agencies> (дата обращения: 04.02.2021).



и совместителей. Финансирование деятельности комиссий осуществляется за счет бюджета провинции.

Правовой статус комиссий во многом схож со статусом Канадской комиссии по правам человека. К полномочиям комиссий относятся: рассмотрение жалоб на дискриминацию<sup>20</sup>, правовое просвещение, поощрение грантами научных исследований в сфере дискриминации, представление ежегодных отчетов в законодательный орган, а также министру, определяемому лейтенант-губернатором провинции. Комиссии провинций взаимодействуют с федеральной Комиссией, но при этом автономны в осуществлении полномочий.

Основное усилие комиссий сосредоточено на реализации принципа равенства и устранения дискриминации в различных сферах. С этой целью комиссии разрабатывают политику, направленную на реализацию положений законов провинции о правах человека, в которых закреплены равные права и возможности без дискриминации в различных сферах. Наиболее значительные усилия комиссий сосредоточены на рассмотрении жалоб на нарушения закона о правах человека. Процедуры рассмотрения жалобы аналогичны процедуре, в рамках которой действует Канадская комиссия по правам человека. В общем механизме разрешения конфликта по жалобе высока роль провинциальных трибуналов, действующих в рамках соответствующих законов о правах человека провинций.

Наряду с комиссиями, в провинциях Канады активную деятельность осуществляют защитники прав (защитники граждан), созданные по образцу «классической» модели омбудсмана. В истории правозащитных институтов Канады защитники граждан были учреждены в провинциях еще в 60-гг. прошлого столетия. Так, например, в Онтарио должность защитника прав введена в 1967 г., в Квебеке — в 1968 г.

Статус защитника прав устанавливается специальным законом провинции об омбудсмене. Он является должностным лицом, избираемым законодательным органом. К примеру, согласно Закону Онтарио омбудсмен избирается Законодательным собранием на пять лет с возможностью переизбрания на тот же срок. Он не является государственным служащим, а выступает в качестве должностного лица законодательного органа власти провинции (ст. 2)<sup>21</sup>. В рамках своей деятельности омбудсмен обладает иммунитетом от судебного преследования.

Следует отметить, что на должность омбудсмана провинции избираются лица, имеющие опыт работы в сфере защиты прав человека, как правило, с юридическим образованием и опытом общественной или государственной деятельности. К примеру, действующий защитник граждан Квебека Мари Рифрент в течение 30 лет занимала различные должности — от адвоката до вице-президента комиссии

<sup>20</sup> Например, Комиссия по правам человека провинции Альберта рассматривает жалобы на дискриминацию в сферах рекламы, товаров, услуг, аренды, жилья, практики трудоустройства, членства в профессиональных союзах и ассоциациях. См.: URL: <https://www.albertahumanrights.ab.ca/services/Pages/services.aspxies> (дата обращения: 04.02.2021).

<sup>21</sup> Закон Онтарио об Омбудсмене // URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90o06> (дата обращения: 21.01.2021).

по стандартам, справедливости, здоровью и безопасности труда (12 лет занимала различные государственные должности в Министерстве юстиции)<sup>22</sup>.

Полномочия омбудсмена провинции, при незначительных различиях, включают: рассмотрение жалоб физических лиц на решения, действия (бездействие) органов и должностных лиц провинции, которые, по мнению заявителя, нарушают его права; проведение административного расследования; представление ежегодных и специальных докладов парламенту провинции; информирование общественности о результатах своей деятельности. Свои полномочия омбудсмен осуществляет исключительно в рамках законодательства провинции.

Общей тенденцией развития института омбудсмена провинций является расширение юрисдикции, как в плане придания дополнительных полномочий, так и в аспекте расширения сфер контроля. Одной из значимых сфер контрольной деятельности омбудсменов в начале XXI века становится контроль в отношении муниципалитетов (местной администрации, иных муниципальных органов). К примеру, в силу изменения законодательства 2015 г. омбудсмен Онтарио получил право на осуществление проверок по жалобам на муниципальные органы. По мнению исполнявшей обязанности омбудсмена данной провинции Б. Финдлей, расширение юрисдикции в отношении муниципалитетов более чем оправданно, поскольку население наиболее часто взаимодействует именно с органами местного управления. Высок процент жалоб на действия муниципальных должностных лиц<sup>23</sup>.

Омбудсмены активно взаимодействуют с парламентами провинций. Наряду с традиционными ежегодными докладами, они вправе подготовить специальный доклад по проблеме, которая, по их мнению, имеет системный характер. Омбудсмен обладает правом выступления в парламенте в рамках часа защитника граждан, представляя видение проблем нарушения прав граждан и предлагая конкретные меры для их разрешения. Защитник граждан взаимодействует не только с парламентом в целом, но и с комитетами.

Омбудсмен провинции выступает посредником между гражданами и публичными органами в вопросе защиты прав граждан и их объединений. Его действия направлены на предотвращение, а в необходимых случаях на устранение ошибок, злоупотреблений, приводящих к нарушениям прав физических лиц. При этом, изучая акты органов и должностных лиц провинции, омбудсмен оценивает их не только с позиции действующего законодательства, но и вправе оценить решение публичного органа (должностного лица) с позиции справедливости и обоснованности. Так, согласно ст. 23 Акта об омбудсмене Британской Колумбии подлежащие оценке акты и действия органов и должностных лиц публичной власти могут не противоречить закону, но быть несправедливыми, связаны с применением необоснованных или недобросовестных процедур<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> URL: <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/la-protectrice-du-citoyen> (дата обращения: 23.01.2021).

<sup>23</sup> Цит. по: *Ларичев А. А.* Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : монография. М. : Проспект, 2017. С. 200.

<sup>24</sup> URL: <https://bcombudsperson.ca/fairness-education-resources/> (дата обращения: 24.01.2021).





Посредством переговоров между заявителем (гражданином) и органом публичной власти омбудсмен стремится разрешить проблему, не доводя ее до судебного разбирательства<sup>25</sup>. Следует обратить внимание на одну важную особенность — омбудсмен провинции в рамках жалобы нацелен на оценку решений и действий (бездействия) публичных органов и должностных лиц. Он вправе способствовать разрешению конфликта, но в защите прав гражданина имеет ограниченные возможности. Принимаемые им решения носят исключительно рекомендательный характер. Омбудсмен действует методом убеждения. Исполнение даваемых им рекомендаций основано не на авторитете силы (например, возможности применения штрафных и карательных санкций), а на силе авторитетности института, подкрепляемого авторитетом личности омбудсмана.

По утверждению Раймонды Сен-Жермен, экс-омбудсмана Квебека, «рекомендации омбудсмана Квебека были реализованы, как уже было отмечено, в 99 случаях из 100. Это свидетельствует о готовности министерств, ведомств и учреждений обеспечивать беспрепятственное урегулирование спорных вопросов и улучшать качество своих услуг, равно как и обеспечивать права граждан. Однако, если омбудсмен считает, что сотрудник государственного органа не принимает удовлетворительных мер по исправлению ситуации адекватно и в разумные сроки, Закон о защитнике граждан предусматривает письменное уведомление об этой ситуации правительства. Кроме того, если защитник считает этот пример уместным, то он может сообщить о нем в своем специальном или ежегодном докладе, а также публично выступить по этому вопросу и предложить возможный путь решения данной проблемы»<sup>26</sup>.

Более чем 50-летний опыт деятельности института защиты прав человека (омбудсмана) Канады демонстрирует не только разнообразие моделей, но и стремление к объединению в рамках ассоциаций омбудсменов. Взаимодействие на федеральном уровне обеспечивает Федеральный форум омбудсменов (The Federal Ombudsman Forum), объединяющий членов Канадской комиссии по правам человека и специализированных омбудсменов федерального уровня (комиссаров).

Омбудсмены провинций и федеральные специализированные омбудсмены координируют деятельность в рамках Канадской ассоциации омбудсменов (The Canadian Ombudsman Association). Ассоциация канадских омбудсменов колледжей и университетов (The Association of Canadian College and University Ombudspersons) объединяет омбудсменов учреждений образования.

В конце XX столетия на собрании омбудсменов разного уровня было принято решение о создании Форума канадских омбудсменов (Forum of Canadian Ombudsman). Цель его учреждения заключается в повышении роли омбудсмана в различных сегментах канадского общества и мировом сообществе, а также в

<sup>25</sup> По данным официального сайта, к Защитнику граждан провинции Квебек в среднем в год поступает свыше 19 тысяч обращений (URL: <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/role-et-mandats> (дата обращения: 24.01.2021)).

<sup>26</sup> URL: [http://euro-ombudsman.org/ombudsmen\\_activities/raymonda-sen-zhermen-rekomendatsii-ombudsmana-kvebeka-vpolnyayutsya-na-99-protstentov](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/raymonda-sen-zhermen-rekomendatsii-ombudsmana-kvebeka-vpolnyayutsya-na-99-protstentov) (дата обращения: 25.01.2021).

развитии авторитета института омбудсмена путем обмена идеями, поиск инновационных направлений, передовой практики и разработка профессиональных стандартов<sup>27</sup>. Важными направлениями деятельности Форума являются повышение квалификации омбудсменов и сотрудников их аппаратов, проведение научных исследований, направленных на изучение опыта и повышение эффективности деятельности национального института омбудсмена, организация и проведение конференций для омбудсменов разного уровня.

Итак, для института защиты прав человека (омбудсмена) Канады характерны следующие особенности: во-первых, децентрализация, которая выражается в автономности провинций и Федерации в учреждении и закреплении статуса должностных лиц и органов, осуществляющих правозащитную деятельность; во-вторых, институциональный плюрализм, проявляющийся в разнообразии структур (органов, должностных лиц), объемом их полномочий, направленных на защиту прав человека; в-третьих, развитие специализации государственных правозащитных институтов по различным сферам (дискриминация, трудовые отношения, жилищные, налоговые, по раскрытию информации и др.); в-четвертых, формирование «локальной» модели омбудсмена в частных корпорациях, школах, университетах и иных организациях и учреждениях.

Для российской практики, полагаю, содержательным является опыт деятельности Канадского трибунала по правам человека. Трибунал осуществляет рассмотрение дел по жалобам граждан на действия и решения административных органов управления по процедуре судебного разбирательства. Как правило, Трибунал рассматривает наиболее сложные конфликты при условии обращения к нему Комиссии по правам человека.

В российской практике заявлена идея суда по правам человека. Такой орган мог бы осуществлять юрисдикционный контроль в отношении органов (должностных лиц, государственных служащих) публичной власти в сфере управления, чьи решения или действия (бездействия) привели, по мнению гражданина, к нарушению его прав. Суд по правам человека рассматривал бы жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционного права (свободы) гражданина.

Обращение Уполномоченного являлось возможным в случае, когда орган (должностное лицо) не принял меры по восстановлению права (свободы) и отклонил рекомендации, содержащиеся в заключении Уполномоченного по правам человека, направленного данному органу. Суд по правам человека мог бы выступить квазисудебным органом, осуществляющим юрисдикционный контроль в отношении органов управления. Особенность данного суда заключалась бы, с одной стороны, в доступности для гражданина (упрощенная процедура рассмотрения дела), с другой — в возможности оценки не только правомерности, но и целесообразности действий соответствующих органов.

<sup>27</sup> Форум канадских омбудсменов. Официальный сайт. URL: [http://www.ombudsmanforum.ca/en/?page\\_id=170/](http://www.ombudsmanforum.ca/en/?page_id=170/) (дата обращения: 21.02.2021).



**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Дудко И. Г., Гагаева Е. А.* Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы : монография. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 280 с.
2. *Кабышев С. В.* Муниципальный омбудсмен: зарубежный опыт и его рецепция в России // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 5 (114). — С. 72—82.
3. *Ларичев А. А.* Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 5 (114). — С. 83—96.
4. *Ларичев А. А.* Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : монография. — М. : Проспект, 2017. — 336 с.
5. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2020. — № 4. — С. 3—10.
6. *Linda C. Reif* Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman // Boston College Third World Law Journal. — 2011. — № 1 (269). — С. 269—310.

## ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНОВ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**Аннотация.** В статье предлагается анализ законодательства и научных исследований, посвященных особенностям правового статуса коренных малочисленных народов в зарубежных государствах. Особое внимание уделено видам органов государственной власти и омбудсменов, особенностям их правового статуса и полномочий по защите прав коренных народов в разных государствах. При этом предлагаются конкретные механизмы действия права, в частности аборигенного права, основанного на использовании религиозно-нравственных традиций малочисленных народов. Среди рассмотренных аспектов правовой охраны интересов ребенка выделяются дискуссионные моменты самостоятельности правового статуса ребенка и его реализации вовне, в том числе в контексте реализации прав родителей. Отдельное место отводится проблеме правотворчества публичных органов, создаваемых самими коренными народами.  
**Ключевые слова:** коренные малочисленные народы, омбудсмены, правовой статус, индейцы, эскимосы, инуиты, саамы.



**Алексей Михайлович  
ОСАВЕЛЮК,**

профессор кафедры  
конституционного и  
муниципального права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
[amosavelyuk@msal.ru](mailto:amosavelyuk@msal.ru)  
125933, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.177-184

**A. M. OSAVELYUK,**

Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow  
State Law University (MSAL),  
Dr. Sci. (Law), Professor  
[amosavelyuk@msal.ru](mailto:amosavelyuk@msal.ru)  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### FEATURES OF THE ACTIVITIES OF THE OMBUDSMEN FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF INDIGENOUS MINORITIES: FOREIGN EXPERIENCE

**Abstract.** The article proposes an analysis of legislation and scientific research on the legal status of indigenous small peoples in foreign countries. Particular attention is paid to the types of public authorities and ombudsmen, the specifics of their legal status and the powers to protect the rights of indigenous peoples in different States. Specific mechanisms for the action of the law, in particular Aboriginal law based on the use of religious and moral traditions of small peoples, are proposed. Among the aspects of the legal protection of the child's interests are the discussion points of the independence

© А. М. Осавелюк, 2021

*of the legal status of the child and its implementation externally, including in the context of the implementation of parental rights. A special place is given to the problem of the law-making of public bodies created by indigenous peoples themselves.*

**Keywords:** *indigenous peoples, ombudsmen, legal status, Indians, Eskimos, Inuit, Sami.*

Особенности деятельности омбудсменов по защите прав коренных малочисленных народов в зарубежных государствах определяются несколькими обстоятельствами, которые, как правило, складывались исторически и, естественно, отразились как на статусе самих коренных малочисленных народов, так и на полномочиях омбудсменов и других подобных им государственных органов по их правовой и организационной защите.

Одним из таких обстоятельств является то, что во многих современных зарубежных государствах (например, в Австралии, Гренландии, Дании, Канаде, США) коренные малочисленные народы несколько веков тому назад стали объектом вооруженного завоевания. Боевые действия племен коренных народов с регулярными колониальными войсками заканчивались по-разному: полным разгромом и капитуляцией оборонявшихся племен или заключением международных договоров о прекращении боевых действий и сохранения определенного статуса. Следовательно, и основы современного состояния правового статуса были заложены еще в период завоевания или колонизации, и судьба у разных племен указанных народов сложилась по-разному.

Естественно, это обстоятельство не одинаково отразилось на правовом статусе того или иного племени, который в основе своей сохранился до сих пор. Например, одни племена успели заключить соответствующие договоры с представителями колониальных властей, а другие нет. Исходя из этого национальное законодательство по-разному определяет правовой статус тех народов, которые имеют соответствующие договоры («статусные» индейцы, например, и не имеющие таких договоров — «нестатусные»).

О масштабах данной проблемы свидетельствует, например, то, что в настоящее время в 70 зарубежных государствах проживает значительное число разных коренных народов (это индейцы, эскимосы, инуиты, саами, метисы и др.) и с разным правовым статусом, разными традициями, образом жизни и обычаями. Общая численность малочисленных народов составляет около 300 млн человек.

Разный правовой статус коренных народов отразился и на организационной форме взаимоотношений зарубежных государств с коренными народами, и на защите их прав. Поскольку создание колониальных империй происходило задолго до появления института омбудсменов, решением проблем коренных народов занимались не омбудсмены — органы государства и должностные лица со специальным статусом, а органы исполнительной власти государства. Тем более, что многие проблемы коренных народов нередко требовали немедленного и реального разрешения. Это было под силу органам государственной исполнительной власти. Но в настоящее время некоторые вопросы в отдельных зарубежных государствах по защите прав коренных народов решают омбудсмены.

Одной из особенностей осуществления функций в некоторых государствах (например, в Канаде) является то, что местные омбудсмены имеют право не только проверять официальные документы, которые фиксируют соответствующие факты и позволяют судить о наличии правонарушения, а также о степени нарушения прав человека, но и непосредственно общаться с заинтересованными сторонами<sup>1</sup>. Одной из форм подобных контактов является так называемая «челночная дипломатия», которая позволяет через взаимодействие омбудсмана с заинтересованными сторонами предупредить возможное разрастание возникшей проблемы или конфликта, уменьшить степень недовольства<sup>2</sup>.

Понятно, что для достижения эффективных результатов от подобного личного общения необходим, во-первых, личный опыт в разрешении спорных и конфликтных вопросов, а также высокий уровень нравственности самого омбудсмана; во-вторых, подобные встречи способны принести высокий уровень результативности, если будут опираться не столько на формальное государственное законодательство, сколько на поддерживаемые обществом соответствующие религиозно-нравственные нормы и в меньшей степени — на местные обычаи<sup>3</sup>.

В некоторых государствах хорошо зарекомендовали себя омбудсмены по узкоспециальным вопросам. Например, в Канаде к их числу относится независимый от исполнительной власти орган, осуществляющий надзор и контроль в указанной сфере, — парламентский уполномоченный по доступу к информации. Этот важнейший институт открытости власти был учрежден в 1982 г. Законом о доступе к информации<sup>4</sup>.

Примером другого рода специализированного органа, имеющего статус структурного подразделения исполнительной власти, является Бюро по делам индейцев (BIA) — агентство федерального правительства США (Отдел внутренних дел), осуществляющее свою деятельность в пределах государственной территории США<sup>5</sup>. В пределах указанной территории, находящейся в доверительном управлении США для американских индейцев, индейских племен и коренных жителей

<sup>1</sup> См.: *Ларичев А. А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 372—376.

<sup>2</sup> См.: *Le Baron M.* Watchdogs and Wise Ones in Winter Lands: The Practice Spectrum of Canadian Ombudsman: 2008 Forum of Canadian Ombudsman (FCO) Liz Hoffman Ombuds person Research Award Paper // URL: [http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%20009%20\(Eng\).pdf](http://www.ombudsmanforum.ca/en/wp-content/uploads/2012/02/Liz%20Hoffman%20Paper%20009%20(Eng).pdf).

<sup>3</sup> О роли и значении норм нравственности в регулировании общественных отношений см., например: *Осавелюк А. М.* Нравственный выбор выдающегося ученого: о творчестве В. И. Фадеева // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 9 (61). С. 153—161; *Он же.* Монарх — глава государства // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2018. № 6 (46). С. 24—33.

<sup>4</sup> Подробнее см.: *Афанасьева О. В.* Институт комиссара по вопросам информации: канадский опыт для России // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-komissara-po-voprosam-informatsii-kanadskiy-opyt-dlya-rossii>.

<sup>5</sup> Например, в США три федеральных агентства занимаются делами индейцев: Бюро по делам индейцев, Индейская служба здравоохранения и социальных служб и Администрация по делам коренных американцев. Их главной задачей является оказание помощи в борьбе с безработицей индейцев и удовлетворение социальных и экономических нужд жителей резерваций, а также контроль за соблюдением законодательства в резервациях.





Аляски, его сотрудники периодически встречаются с представителями статусных племен для обсуждения законопроектов об уважении племенного правления, обеспечения полного и справедливого их участия в соответствующих процессах посредством грантов<sup>6</sup>.

Бюро по делам индейцев осуществляет надзорные и консультационные функции в отношении индейских племен и включает четыре управления:

- Управление по делам индейцев, занимающееся общими и наиболее важными вопросами жизнедеятельности индейцев, в частности племенным управлением, самоопределением индейцев, реализацией программы дорожного сообщения для индейцев, предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций (возникающих или способных возникнуть на территории резервации);
- Управление по вопросам правосудия, непосредственно контролирующее или финансирующее индейские племенные суды, правоохранительные органы и места содержания под стражей, находящиеся на индейской территории (Управление также содействует при необходимости реализации индейских целевых программ правоохранительной деятельности);
- Управление по вопросам собственности, осуществляющее содействие и оказывающее консультационную поддержку племенам в области управления землей, ресурсами и имуществом;
- Управление местных подразделений Бюро, осуществляющее надзор за 12 подразделениями Бюро, функционирующими в различных регионах США, включая Аляску (применительно к коренным народам Аляски), и за 83 агентствами, которые выполняют общую миссию Бюро на племенном уровне.

Несмотря на то, что Бюро входит в систему федеральной исполнительной власти и является прежде всего надзорным органом, его роль все же постепенно смещается в сторону консультационной. Тем самым оно в известной степени (по выполнению консультативной функции) становится похожим на коллективного омбудсмана. Вместе с тем предшествующее исполнение полномочий органа исполнительной власти не способствует доверительному отношению в его новой деятельности. Поэтому далеко не все племена коренных американцев с доверием воспринимают подобное смещение акцентов.

С 1960-х гг. в США и в других зарубежных государствах начался этап самоопределения коренных народов. Следует отметить, что это произошло не само собой. Как отмечает Р. Ш. Гарипов, «современная поддержка США самоопределения индейских племен есть результат активной борьбы индейцев за свои права, которая никогда не прекращалась»<sup>7</sup>. В отдельные периоды борьба за самоопределение приобретала особую остроту. В частности, в 1972 г. был организован поход протеста на Вашингтон «тропой нарушенных договоров». Кульминацией стало вооруженное сопротивление индейцев в городке Вундед-Ни в 1973 г., которое взбудоражило весь мир и привлекло внимание мировой общественности к проблемам североамериканских индейцев<sup>8</sup>.

В результате такой борьбы со второй половины 1970-х гг. во многих государствах были приняты законодательные меры, а также созданы специальные

<sup>6</sup> URL: [https://ru.wikichi.ru/wiki/Bureau\\_of\\_Indian\\_Affairs#21st\\_century](https://ru.wikichi.ru/wiki/Bureau_of_Indian_Affairs#21st_century).

<sup>7</sup> Гарипов Р. Ш. Защита прав коренных народов в России и США. Казань, 2010. С. 135.

<sup>8</sup> Гарипов Р. Ш. Указ. соч. С. 137.

государственные органы, деятельность которых направлена на восстановление самоуправления индейских племен и других коренных народов в Северной Америке, Австралии, Северной Европе, на расширение материальных и социальных гарантий<sup>9</sup>.

О том, что статусу коренных народов во многих государствах придается серьезное значение, свидетельствуют положения конституций, законодательство, договоры с племенами, в некоторой степени — аборигенное право<sup>10</sup>. Например, в США упоминание о коренных народах с самого начала присутствовало в тексте Конституции США 1787 г. (разд. 2 ст. 1)<sup>11</sup>.

В Канаде Конституционный акт 1867 г. (Конституция) отнес статус индейцев и их земель к предмету ведения Федерации (п. 24 ст. 91). Положения ст. 35 Конституционного акта Канады 1982 г. относят к коренным народам индейцев, эскимосов (инуитов), метисов и закрепляют основы их самоуправления, которое детально регулируется специальным федеральным законом — Актом об индейцах. В последнее время здесь также получили распространение преимущественно договорные формы территориального самоуправления коренных народов<sup>12</sup>.

В настоящее время договоры с племенами и базирующееся на них федеральное законодательство признают в определенных сферах действие аборигенного права, т.е. права, основанного на индейских обычаях и действующего в ограниченных вопросах и сферах правового регулирования, в основном в семейном праве, в вопросах правового регулирования верований и отправления культов, племенной организации, организации и процедуры племенных судов и др. В современных

<sup>9</sup> Как отмечает Р. Ш. Гарипов, «уровень жизни индейцев в резервациях, условия их жизни, возможности учебы и работы, медицинская помощь и государственные субсидии — в значительной степени превышают уровень жизни наших российских коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (*Гарипов Р. Ш. Указ. соч. С. 149*).

<sup>10</sup> Конституционные нормы о правах коренных народов кодифицированы в Своде законов США. Например, разд. 25 Свода состоит из 44 глав, в том числе: «Бюро по делам индейцев», «Официальные лица по делам индейцев», «Комиссия по претензиям индейцев», «Осуществление США обязательств в отношении индейцев», «Защита индейцев», «Образование», «Содействие социально-экономическому благополучию», «Наследование и распределение земель», «Сдача в аренду, продажа или уступка индейских земель», «Конституционные права индейцев», «Финансирование экономического развития индейцев и их организаций», «Здравоохранение», «Урегулирование индейских споров о земле», «Контроль племен за содействием получения образования в колледже или университете», «Обеспечение помощи детям», «Программы бюро по делам индейцев» и др. См. Об этом: *Getches D. H., Wilkinson Ch. F., Williams R. A., Casesand Jr. Materials on Federal Indian Law. Fifth ed. Printed in the United States of America: Thomson/West, 2005. P. 492*.

<sup>11</sup> В нем говорилось о «не платящих налоги индейцах». Эти положения изменены поправками XIX и XXVI, которые распространили на индейцев все права граждан США, включая избирательное право. Раздел 8 ст. 1 Конституции США наделяет федеральное правительство правом поддерживать отношения с племенами.

<sup>12</sup> По информации Департамента по вопросам коренных народов и Севера на 2016 г. правительством было заключено 22 соглашения о самоуправлении, признающих широкий спектр прав этнических групп и распространяющихся на 36 общин коренных народов по всей Канаде (см.: *Ларичев А. А. Указ. соч. С. 133—134*).



условиях старейшины племени определяют, является ли то или иное правило поведения обычаем племени и может ли суд на него ссылаться. В ряде племен аборигенное право достаточно обширное и даже кодифицировано, например у навахо и чероки<sup>13</sup>.

Одним из основных принципов федерального законодательства в отношениях с индейцами является постулат о том, что племена являются независимыми образованиями с присущим им правом самоуправления.

14 февраля 2018 г. премьер-министр Канады объявил о запуске национальной программы сотрудничества Департамента по взаимоотношениям Короны и коренных народов и по северным делам Канады и представителей коренных народов Канады.

В результате данного сотрудничества предполагается разработка рамочного закона о признании и реализации прав коренных народов, который полностью будет соответствовать Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов<sup>14</sup>.

Один из специализированных органов исполнительной власти, осуществлявших координацию взаимодействия с коренными малочисленными народами в Канаде, в августе 2017 г. был реформирован<sup>15</sup>.

В результате реформы были сформированы две самостоятельные структуры: Департамент по делам коренных народов Канады (Indigenous Services Canada — ISC) и Департамент по взаимоотношениям Короны и коренных народов и по северным делам Канады (Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada — CIRNAC).

Образование указанных структур обусловлено присоединением Канады к Декларации ООН о правах коренных народов, для исполнения положения которой требуется пересмотр некоторых положений действующего законодательства о положении коренных малочисленных народов, а также установление новых подходов к праву коренных малочисленных народов на самоопределение.

Департамент по делам коренных народов Канады осуществляет свою деятельность в целях установления доступа к социальным и иным услугам для коренных малочисленных народов Канады, в частности в области образования, здравоохранения, развития инфраструктуры для общин и др.

Департамент по взаимоотношениям Короны и коренных народов и по северным делам Канады осуществляет свою деятельность по трем основным направлениям:

- 1) установление устойчивых взаимоотношений между коренными народами Канады и канадскими органами власти;
- 2) модернизация институциональных структур и поддержка самоопределения народов;
- 3) осуществление деятельности на севере Канады.

Указанное ведомство опубликовало план на 2018—2019 гг., в котором отмечено, что изучение общих приоритетов коренных народов и органов власти Канады

<sup>13</sup> Гарипов Р. Ш. Указ. соч. С. 161.

<sup>14</sup> Гарипов Р. Ш. Указ. соч.

<sup>15</sup> URL: <https://www.canada.ca/en/indigenous-services-canada.html>.

открывает возможности для включения гендерных интересов и подходов в новые законодательные и политические реформы<sup>16</sup>.

Интересный опыт демонстрирует законодательство некоторых государств, наделяя публичные институты власти коренных народов правотворчеством по решению местных вопросов. Например, в Австралии в штате Западная Австралия действует Закон о содействии сообществам аборигенов в управлении их землями, в осуществлении контроля и в решении иных связанных задач 1979 г. (Aboriginal Communities Act 1979 г., с изменениями от 14 сентября 2012 г.)<sup>17</sup>.

В соответствии со ст. 3 указанного Закона сообщество аборигенов в Австралии — объединение людей, состоящее из лиц, являющихся потомками австралийских аборигенов, и возглавляемое органом управления сообщества.

В соответствии с Законом губернатор штата вправе своим решением распространить действие положений Закона на определенные сообщества аборигенов или, наоборот, исключить их из сферы действия.

Закон наделяет Совет аборигенов полномочиями по принятию нормативных актов, действующих в следующих сферах:

- порядок входа и въезда на земли сообщества;
- локальные правила дорожного движения, включая ограничения скоростного режима, запрет на эксплуатацию отдельных классов транспортных средств, правила парковки и т.д.;
- предупреждение и пресечение ущерба, наносимого местной флоре, включая лесопосадки, сады, рощи и т.д.;
- использование и обеспечение сохранности зданий, сооружений и капитальных объектов, находящихся на землях сообщества аборигенов;
- обеспечение общественного порядка в части установлений ограничений шума и определения ненадлежащего поведения;
- регулирование оборота алкогольных напитков внутри сообщества аборигенов, включая вопросы продажи и приобретения;
- регулирование оборота оружия (включая огнестрельное оружие) и предметов, способных служить в качестве оружия (в частности, бумерангов) на территории сообщества с учетом требований законодательства Сообщества Австралии и штата Западная Австралия об оружии;
- размещение отходов и бытового мусора на территории сообщества аборигенов;
- иные вопросы, связанные с обеспечением порядка на землях сообщества (ст. 7)<sup>18</sup>.

В случае нарушения нормативных актов сообщества аборигенов Совет может запросить поддержку офицера полиции, который наделяется полномочиями:

- по изгнанию нарушителя с земель сообщества;
- эвакуации транспортного средства нарушителя;
- изъятию предмета, послужившего орудием правонарушения;
- применению мер воздействия к нарушителю.

<sup>16</sup> См.: Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs: 2018-19 Departmental Plan // URL: <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1523210699288/1523210782692> (дата обращения: 15 февраля 2021 г.).

<sup>17</sup> URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/wa130453.pdf>.

<sup>18</sup> URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/wa130453.pdf>.



Совет аборигенов вправе также применять к нарушителю меры ответственности за нарушение законов сообщества в виде штрафа размером до 5 000 австралийских долларов.

Нормативные правовые акты сообщества принимаются Советом абсолютным большинством голосов.

Статья 9 Закона определяет правила применения принятых нормативных актов сообщества аборигенов. Они действуют только в пределах территории сообщества аборигенов, однако их действие распространяется на всех без исключения лиц, находящихся на этой территории, причем не важно, являются они аборигенами или нет.

В результате накопленного опыта самоуправления на региональном уровне и борьбы аборигенов Австралии за свои права, а также федеральной реформы административных органов в 2004 г. был создан Национальный совет по делам аборигенов (НСА), который не является представительным органом. НСА состоит из 14 членов, назначаемых правительством страны из числа представителей коренных народов Австралии. По своей сути НСА является одним из основных механизмов консультирования правительства по конкретным вопросам из обеспечения жизнедеятельности коренных народов страны<sup>19</sup>.

В определенной мере НСА Австралии напоминает коллективного омбудсмена.

Таким образом, уникальная история приобретения правового статуса коренными народами разных зарубежных стран, дифференцированное законодательство (конституции, законодательство, договоры с племенами коренных народов, аборигенное право), а также разные традиции и верования коренных народов привели к созданию государственных органов, наделенных дифференцированным правовым статусом и полномочиями по защите прав коренных народов.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ананидзе Ф. Р., Куцурова О. Ю.* Правовое положение коренных народов Австралии // Пробелы в российском законодательстве. — 2016. — № 8. — С. 367—373.
2. *Гарипов Р. Ш.* Защита прав коренных народов в России и США. — Казань, 2010.
3. *Ларичев А. А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017.
4. *Осавелюк А. М.* Монарх — глава государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6 (46). — С. 24—33.
5. *Осавелюк А. М.* Нравственный выбор выдающегося ученого: о творчестве В. И. Фадеева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 153—161.

<sup>19</sup> *Ананидзе Ф. Р., Куцурова О. Ю.* Правовое положение коренных народов Австралии // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 370—371.

## ОМБУДСМЕНЫ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АНГЛОСАКСОНСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается опыт правового регулирования и деятельности офисов омбудсменов в сфере местного самоуправления в англосаксонских государствах. Автор отмечает, что институционально соответствующий механизм представлен, в зависимости от формы государственного устройства, на национальном либо региональном уровне, хотя в последнее время получают развитие и офисы муниципального омбудсмена, функционирующие локально. Запрос на развитие контроля омбудсменов за муниципальными институтами обусловлен в том числе издержками корпоративной модели местного самоуправления, повышающими непрозрачность деятельности муниципальных органов. Автором выделяется ряд специфических черт англосаксонского опыта в рассматриваемой сфере, касающихся прежде всего функциональной составляющей статуса омбудсмена, которые представляют интерес для дальнейшего изучения и возможной рецепции.

**Ключевые слова:** омбудсмены, местное самоуправление, англосаксонские государства, корпоративная модель.



**Александр Алексеевич ЛАРИЧЕВ,**

заместитель декана факультета права НИУ ВШЭ по научной работе, профессор департамента публичного права, доктор юридических наук [alarichev@hse.ru](mailto:alarichev@hse.ru) 109028, Россия, г. Москва, Покровский б-р, д. 11

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.185-192

**A. A. LARICHEV,**

Deputy Dean for Research, Faculty of Law,  
Higher School of Economics,  
Professor of the Department of Public Law,  
Dr. Sci. (Law)

[alarichev@hse.ru](mailto:alarichev@hse.ru)

109028, Russia, Moscow, bul. Pokrovski, 11

### OMBUDSMEN IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT: THE EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION AND ACTIVITIES IN THE ANGLO-SAXON STATES

**Abstract.** This article examines the experience of legal regulation and the activities of ombudsman offices in the field of local government in the Anglo-Saxon states. The author notes that institutionally this mechanism depends on the form of state structure, functioning either at the national or regional level, although recently the offices of the municipal ombudsman, have also been appearing. The request for the development of the ombudsman's control

© А. А. Ларичев, 2021



*over municipal institutions is determined, inter alia, by the peculiarities of the corporate model of local government, which increases the opacity of the activities of municipal bodies. The author singles out a number of specific features of the Anglo-Saxon experience in the area under consideration, concerning primarily the functional component of the ombudsman's status, which are of interest for further study and possible reception.*

**Keywords:** *ombudsmen, local government, Anglo-Saxon States, corporate model.*

Защита прав и свобод человека и обеспечение их реализации является важной задачей для всех уровней публичной власти, включая местный, где решаются важнейшие вопросы жизнеобеспечения населения. Для местного уровня власти вопрос организации защиты прав важен еще и потому, что институциональный механизм функционирования публичной власти на уровне местного самоуправления не такой разветвленный и сильный ресурсно, как на других ее уровнях. При этом в большинстве развитых государств и на местном уровне гражданам доступны механизмы административного обжалования, прокурорского реагирования и судебной защиты прав, однако по разным причинам они оказываются не столь эффективны.

Административное обжалование в ситуации, когда отсутствует иерархическая соподчиненность муниципальных органов государственным, приводит к тому, что гражданин нередко может оспаривать какие-либо действия местной администрации либо ее должностного лица в той же местной администрации, которая, по мнению гражданина, его права нарушила.

Прокурорское реагирование применительно к решению вопросов местного значения не всегда эффективно по причине большого объема связанных обращений граждан, что создает значительную нагрузку на органы прокуратуры. Кроме того, прокурорский надзор, имеющий общий характер, зачастую плохо приспособлен для отслеживания и принятия мер, связанных с нарушением отдельных прав в весьма специализированной сфере развития местной инфраструктуры и предоставления местных услуг. Судебное обжалование, в свою очередь, во многих странах является для заявителя длительным и дорогостоящим процессом, при том что муниципальные органы и служащие по целому ряду оснований нередко законодательно выведены из-под механизмов ответственности по гражданским искам (*limited liability*).

В этой ситуации на передний план выходит необходимость расширения форм контроля над деятельностью органов местного самоуправления, при этом не столько государственного, сколько общественного и общественно-государственного, позволяющего обеспечить как эффективные средства защиты прав граждан, так и профилактику их нарушений. Среди подобных форм особое место занимает институт омбудсменов (уполномоченных по правам), являющийся важным элементом своего рода самоконтроля публично-властной системы. Интересным при этом представляется опыт развития данного института на местном уровне в англосаксонских государствах, которое идет в последние десятилетия бурными темпами.

Для англосаксонских стран необходимость развития дополнительных механизмов защиты прав, включая институт омбудсмена, на местном уровне во многом обусловлена спецификой корпоративной модели местного самоуправления. Последняя, ориентируясь на бизнес-модели управления муниципалитетом и множественность юрисдикций в решении вопросов местного значения (наличие фактически неподконтрольных местному населению функциональных округов), исторически способствовала непрозрачности муниципальных управленческих процессов и, как следствие, создавала угрозу нарушения прав и законных интересов граждан на местном уровне<sup>1</sup>.

При этом обновление повестки муниципального строительства, связанное во многих государствах Британского Содружества с конституционным признанием местного самоуправления, провозглашением его формой народовластия, создает условия для повышения ответственности структур муниципального управления перед населением, а создание институциональных форм, подобных офису омбудсмена, становится своеобразным ответом на запрос о реформировании системы муниципальной власти.

Следует отметить, что сам по себе институт омбудсменов в англосаксонских государствах относительно новый, получил распространение начиная с 1950—1960-х гг. в эпоху либерализации и кампаний за защиту прав разных категорий населения. При этом для стран Британского Содружества характерна децентрализованная модель функционирования соответствующего института на общенациональном уровне. Так, например, в Англии в отношении одного только публичного сектора действуют 5 национальных омбудсменов<sup>2</sup>, включая омбудсмена по вопросам местного самоуправления и социального обслуживания населения<sup>3</sup>, сходная ситуация наблюдается в Канаде и Австралии.

Однако вопросы местного самоуправления в ряде англосаксонских государств находятся вне поля деятельности национальных омбудсменов, это особенно характерно для федераций (Австралия, Канада). Так, в Австралии жалобы на решения и действия органов местного самоуправления находятся в сфере компетенции региональных омбудсменов (штаты Новый Южный Уэльс, Квинсленд, Тасмания и др.)<sup>4</sup>. Кроме того, омбудсмен действует и на федеральной территории, в границах которой расположена столица страны — Канберра, обеспечивая контроль над органами управления территорией, совмещающими выполнение государственных и муниципальных функций.

<sup>1</sup> Ларичев А. А. Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества Наций // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 4. С. 86—97.

<sup>2</sup> Citizensadvice.org.uk; Complaining to an ombudsman // URL: <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/get-more-help/how-to-use-an-ombudsman-in-england/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>3</sup> Lgo.org.uk; The Local Government & Social Care Ombudsman // URL: <https://www.lgo.org.uk/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>4</sup> Ombudsman.gov.au; State and Territory Ombudsmen // URL: <https://ombudsman.gov.au> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).



В Канаде соответствующие вопросы также рассматриваются офисами региональных омбудсменов, которые функционируют практически во всех субъектах (исключение составляют Северо-западные территории, Нунавут и Остров Принца Эдуарда). В Онтарио, Британской Колумбии, Нью-Брансуике, Новой Шотландии, Юконе, а также Ньюфаундленде и Лабрадоре омбудсмены также имеют право осуществлять проверки деятельности школьных советов, относящихся к автономным специализированным органам на местном уровне<sup>5</sup>.

Следует отметить, что, в отличие от национального уровня, региональные омбудсмены функционируют по «классической» модели, без разделения на специализации. Омбудсмен в большинстве случаев формально является особым чиновником, назначаемым по обращению законодательного органа правительством провинции<sup>6</sup>либо штата<sup>7</sup>. Региональное законодательство закрепляет ряд гарантий независимости омбудсмена. Так, например, в соответствии с Актом об омбудсмене Манитобы в Канаде (The Ombudsman Act) его деятельность не регулируется законодательством о государственной службе (ч. 2 ст. 9), а материальное обеспечение определяется специальным актом правительства (ст. 7). В соответствии с положениями Акта об омбудсмене штата Виктория в Австралии заработная плата омбудсмена в течение периода трудового контракта не может сокращаться без его письменного согласия (ст. 5).

Если офис национального омбудсмена по вопросам местного самоуправления в Англии работает с 1974 г. и имеет довольно богатую историю контроля над деятельностью муниципальных институтов в вопросах защиты и обеспечения реализации прав граждан, то в других англосаксонских государствах юрисдикция региональных омбудсменов с момента создания соответствующего института расширялась постепенно, и деятельность органов местного самоуправления попала в сферу их контроля относительно недавно (например, в канадской провинции Онтарио — с 2015 г.<sup>8</sup>).

Во многом это обусловлено спецификой правового положения самих муниципалитетов в соответствующих странах. Деятельность «классического» омбудсмена направлена прежде всего на рассмотрение жалоб в отношении действий публичной администрации, однако местные органы к государственной публичной администрации никогда не относились, поскольку не являлись частью Короны,

<sup>5</sup> Ombudsman.on.ca; Ombudsman Begins Taking Complaints about Ontario Municipalities and Universities on New Year's Day: Press Release // URL: <https://www.ombudsman.on.ca/Newsroom/Press-Release/2015/L%E2%80%99Ombudsman-commence-a-prendre-les-plaintes-a-prop.aspx> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>6</sup> См., например: Акт об Омбудсмене Онтарио. Ст. 3 (The Ombudsman Act, RSO 1990, Ch. O.6) // URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90o06>; Акт об Омбудсмене Манитобы. Ст. 2 (The Ombudsman Act, CCSM, Ch. O45) // URL: <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/o045e.php>.

<sup>7</sup> См., например: Акт об Омбудсмене штата Виктория, Австралия. Ст. 3 (Ombudsman Act, 1973) // URL: <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/ombudsman-act-1973/112>.

<sup>8</sup> Ларичев А. А. Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 5 (114). С. 85.

от имени которой осуществляется государственная власть. Перелом в подходе к восприятию муниципальных органов в качестве элемента публичной власти и управления, а не особого, ограниченного инструмента решения вопросов местного значения с лимитированным «корпоративным» статусом наступил во многом благодаря деятельности судебной власти и соответствующих ее решений<sup>9</sup>.

Несмотря на наличие национальных либо региональных инструментов контроля омбудсмана над деятельностью муниципальных органов, актуальным продолжает оставаться запрос на локализацию соответствующих форм контроля. Так, в 1995 г. в отчете, подготовленном для английского правительства, давалась рекомендация упразднить национальный офис омбудсмана по вопросам местного самоуправления. По мнению автора отчета, централизованная на государственном уровне функция по контролю являлась неэффективной, поскольку офис омбудсмана не в состоянии был справиться со все возрастающей на него нагрузкой. Решение проблемы автор видел в переносе всех стадий контроля, включая внешний его аудит, на местный уровень. Однако правительство не предприняло каких-либо действий по внедрению рекомендованных мер<sup>10</sup>.

Тем не менее в ряде стран офисы омбудсменов начинают появляться на местном уровне, и достаточно активно. Так, например, согласно ст. 170 Акта о статусе г. Торонто в Канаде (City of Toronto Act<sup>11</sup>), должность омбудсмана для данного муниципалитета является обязательной к созданию. Омбудсмен Торонто назначается и подотчетен муниципальному совету, хотя и не должен являться служащим муниципалитета. В полномочия омбудсмана входит независимая проверка любых решений, действий либо бездействия администрации, автономных органов муниципалитета и подконтрольных муниципалитету публичных организаций и учреждений, которые затрагивают права как индивидуальных, так и коллективных субъектов (ч. 1 ст. 171). Решения муниципального омбудсмана не подлежат пересмотру либо оспариванию в суде либо ином органе, за исключением спора о юрисдикции (ст. 174 Акта).

Следует вместе с тем отметить, что Актом устанавливаются ограничения на рассмотрение омбудсменом только таких дел, по которым не предусмотрены иные формы жалоб или апелляций, либо в случае, когда такие формы уже были использованы (ч. 4 ст. 171). Это, с одной стороны, сужает возможности применения гражданами и юридическими лицами соответствующего механизма содействия в защите их прав, однако, с другой стороны, позволяет избежать перегрузки института омбудсмана большим количеством обращений, подлежащих рассмотрению<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> См., например: Supreme Court of Canada. Shell Canada Products Ltd. v. Vancouver (City). Judgment of 24 February 1994. 1 SCR 23 // URL: <http://scc.lexum.org/en/1994/1994scr1-231/1994scr1-231.html>.

<sup>10</sup> Publications.parliament.uk ; House of Commons Hansard Written Answers for 12 Feb 1996 // URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199596/cmhansrd/vo960212/text/60212w02.html> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>11</sup> City of Toronto Act, 2006, SO 2006, Ch. 11, Schedule A. // URL: [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_06c11\\_e.html](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_06c11_e.html).

<sup>12</sup> Сходные ограничения устанавливаются и в отношении деятельности региональных омбудсменов. См, например: Акт об омбудсмене Британской Колумбии. Ст. 11 (Ombuds



Офис муниципального омбудсмана в г. Перт (Австралия) также действует с рядом условий, касающихся допустимости жалобы, среди которых можно выделить требование об отсутствии других возможностей защиты либо наличии результата предварительного обжалования решения в органе местного самоуправления. Омбудсмен также не уполномочен рассматривать вопросы профессионального поведения выборного мэра либо иного сотрудника<sup>13</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что обращаться за защитой прав в большинстве случаев могут не только граждане, но и коллективные субъекты — организации. При этом институт омбудсмана во многих случаях позиционируется как единственная возможная форма защиты прав и интересов граждан и организаций в случаях, когда административные или судебные инструменты защиты по каким-либо причинам недоступны — эта характеристика отличает статус омбудсменов в англосаксонских странах на всех уровнях, включая муниципальный. Это также обуславливает и невозможность судебного обжалования решений омбудсмана — омбудсмен как инструмент защиты прав вынесен за рамки общих юридических механизмов. Данная специфика делает институт омбудсмана не альтернативным, но восполняющим имеющиеся лакуны, дополнительным звеном защиты прав.

Функциональный анализ деятельности региональных и муниципальных омбудсменов свидетельствует о том, что в компетенцию омбудсмана входит как реагирование на нарушения, допущенные должностными лицами либо органами местного самоуправления в отношении граждан и организаций (контроль над внешней деятельностью), так и рассмотрение внутриорганизационных вопросов функционирования муниципальной власти. Так, например, по рекомендации омбудсмана в провинции Онтарио муниципальные советы стали вести видеозапись закрытых заседаний<sup>14</sup>; муниципальным советам также было рекомендовано воздерживаться от злоупотребления правом назначения таких заседаний на основании Муниципального акта Онтарио<sup>15</sup>.

Специфика контроля омбудсменов за деятельностью муниципальных институтов отражает и упоминаемые ранее черты корпоративной модели местного самоуправления — наличие автономных (специализированных) органов по решению местных вопросов, организационно не подчиненных органам местного самоуправления, которые также относятся к объектам контроля, расширяя его. В сферу контроля включаются также и чисто муниципальные организации и учреждения. Такой подход нередко приводит к распространению контроля также на качество

---

person Act, 1996, RSBC, Ch.340, S. 11) // URL: [http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96340\\_01#section10](http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/96340_01#section10)).

<sup>13</sup> Perth.wa.gov.au; Ombudsman service, City of Perth // URL: <https://perth.wa.gov.au/en/council/transparency-and-accountability/ombudsman-service> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>14</sup> Thereview.ca; Integrity Commissioner investigation in Hawkesbury, council to record closed session meetings // The Abstract. March 8, 2021. URL: <https://thereview.ca/2021/02/28/integrity-commissioner-investigation-in-hawkesbury-council-to-record-closed-session-meetings/> (дата обращения: 8 марта 2021 г.).

<sup>15</sup> Saultonline.com; Most City council closed door meetings are by choice // Sault Online. February 24, 2021. URL: <https://saultonline.com/2021/02/most-city-council-closed-door-meetings-are-by-choice/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

муниципальных услуг, предоставляемых аффилированными с муниципалитетом хозяйствующими субъектами.

Офисы омбудсмена на местном уровне во многих случаях требуют дальнейшего институционального развития. Нередко муниципалитеты, создавая подобные механизмы, удовлетворяются назначением специального чиновника, работающего в аппарате муниципального совета (такой подход можно наблюдать, например, в г. Кингстон<sup>16</sup> и Брисбен<sup>17</sup> в Австралии). Данная форма, несмотря на некоторые отличия от обычной процедуры административного обжалования, имеет существенный недостаток — в отсутствие организационной автономии соответствующих должностных лиц муниципальные советы становятся фактически «судьей в собственном деле».

Ситуация в отношении представительных органов осложняется еще и тем, что муниципальные советы довольно часто оказываются и вовсе выведены из-под контроля со стороны омбудсмена. Так, например, согласно ст. 11 муниципального акта об омбудсмене г. Монреаля<sup>18</sup>, омбудсмен не может расследовать деятельность либо давать рекомендации в отношении деятельности городского совета, его комитетов и комиссий, советов округов, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Следует полагать, что это связано с неким существующим убеждением о том, что деятельность выборных институтов муниципальной власти и так является открытой и подвержена различным формам общественного контроля, в то время как деятельность администрации и специализированных органов муниципалитета зачастую непрозрачна и напрямую населению неподотчетна.

Тем не менее, как показывает практика, выборные органы местного самоуправления могут действовать либо пытаться действовать столь же непрозрачно, что и невыборные, поэтому данное ограничение представляется необоснованным.

Подводя некоторый итог анализу функционирования института омбудсменов в сфере местного самоуправления в англосаксонских государствах, следует выделить основные его черты и отличия, которые могут быть интересны для изучения применительно к российским условиям: расширенный круг объектов контроля со стороны омбудсмена, включающий не только аффилированные с муниципалитетом организации, но и иные, задействованные в решении местных вопросов; контроль за внутриорганизационными вопросами деятельности муниципальных институтов; а также особый правовой статус омбудсмена в качестве дополнительного звена защиты прав граждан и организаций, не связанный с общими юрисдикционными инструментами.

Эти и некоторые другие особенности делают деятельность омбудсмена на местном уровне гибким и удобным механизмом защиты прав, а опыт рассматриваемых государств в указанной сфере нуждается в дальнейшем изучении и возможной рецепции.

<sup>16</sup> Kingston.vic.gov.au; Complaints to Council, City of Kingston // URL: <https://www.kingston.vic.gov.au/Contact-Us/Complaints-to-Council> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>17</sup> Brisbane.qld.gov.au ; Complaints, Brisban City Council // URL: <https://www.brisbane.qld.gov.au/about-council/contact/complaints> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).

<sup>18</sup> By-Law Concerning the Ombudsman, 2014, City of Montréal By-Law 02-146 // URL: <http://ville.montreal.qc.ca> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).





## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ларичев А. А.* Контроль над деятельностью муниципалитетов со стороны института омбудсменов: опыт Канады и его применимость в российских условиях // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 5 (114). — С. 83—96.
2. *Ларичев А. А.* Специфика корпоративной модели местного самоуправления и дивергенция современных подходов к самоуправлению на местах в странах Содружества Наций // Правоприменение. — 2018. — Т. 2. — № 4. — С. 86—97.
3. Brisbane.qld.gov.au; Complaints, Brisban City Council // URL: <https://www.brisbane.qld.gov.au/about-council/contact/complaints> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
4. Citizensadvice.org.uk; Complaining to an ombudsman // URL: <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/get-more-help/how-to-use-an-ombudsman-in-england/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
5. Kingston.vic.gov.au; Complaints to Council, City of Kingston // URL: <https://www.kingston.vic.gov.au/Contact-Us/Complaints-to-Council> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
6. Lgo.org.uk; The Local Government & Social Care Ombudsman // URL: <https://www.lgo.org.uk/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
7. Ombudsman.gov.au; State and Territory Ombudsmen // URL: <https://ombudsman.gov.au> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
8. Ombudsman.on.ca; Ombudsman Begins Taking Complaints about Ontario Municipalities and Universities on New Year's Day: Press Release // URL: <https://www.ombudsman.on.ca/Newsroom/Press-Release/2015/L%E2%80%99Ombudsman-commence-a-prendre-les-plaintes-a-prop.aspx> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
9. Perth.wa.gov.au; Ombudsman service, City of Perth // URL: <https://perth.wa.gov.au/en/council/transparency-and-accountability/ombudsman-service> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
10. Publications.parliament.uk; House of Commons Hansard Written Answers for 12 Feb 1996 // URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199596/cmhansrd/vo960212/text/60212w02.htm> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
11. Saultonline.com; Most City council closed door meetings are by choice/Sault Online. February 24, 2021 // URL: <https://saultonline.com/2021/02/most-city-council-closed-door-meetings-are-by-choice/> (дата обращения: 7 марта 2021 г.).
12. Thereview.ca; Integrity Commissioner investigation in Hawkesbury, council to record closed session meetings// The Abstract. March 8, 2021. — URL: <https://thereview.ca/2021/02/28/integrity-commissioner-investigation-in-hawkesbury-council-to-record-closed-session-meetings/> (дата обращения: 8 марта 2021 г.).

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНОВ (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

**Аннотация.** *Вопрос реализации принципов открытого правительства — один из актуальных вызовов в политике многих государств, поскольку предполагает, как правило, проведение национальной административной реформы, пересмотр действующих регламентов государственных служащих, формирование ответственного поведения должностных лиц, а главное — создание доверительных отношений между государством и обществом. В государствах с целью внедрения механизма открытого правительства принимаются национальные программы, иногда создаются специализированные органы, однако чаще процесс реализации принципов государственного управления и контроль за данным процессом возлагается непосредственно на органы, участвующие в эксперименте. Вместе с тем институт омбудсмена, представленный во многих странах мира, имеет все исходные предпосылки для того, чтобы сыграть существенную роль в формировании открытого правительства. Указанная миссия имеет двойную природу. С одной стороны, будучи институциональным субъектом, омбудсмен может применять все принципы открытого правительства в своей деятельности, максимально близкой к философии принципов открытости, прозрачности, подотчетности. В этом случае аппараты омбудсменов могут служить апробационной площадкой или примером успешной реализации принципов для иных органов в государстве. С другой стороны, омбудсмены в силу прямых полномочий могут отслеживать проблемы в государственном управлении и участвовать в осуществлении административной реформы. В статье приведена практика вовлечения омбудсменов в формирование открытого правительства в зарубежных странах.*

**Ключевые слова:** *уполномоченный по правам человека, омбудсмен, открытое правительство, государственное управление, открытые данные, права человека, принципы открытого правительства, доступ к информации.*



**Екатерина  
Геннадьевна  
КАЛИНИНА,**

*старший  
преподаватель кафедры  
конституционного права  
Уральского  
государственного  
юридического  
университета  
(УрГЮУ),  
кандидат юридических наук  
catherinekalinina@  
gmail.com  
620137, Россия,  
Екатеринбург,  
ул. Комсомольская, д. 21*

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.193-203

**E. G. KALININA,***Senior teacher of the Department of Constitutional law  
of the Ural State Law University (USLU)**Cand. Sci. (Law)***catherinekalinina@gmail.com***620137, Russia, Ekaterinburg, ul. Komsomolskaya, 21***IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES  
OF OPEN GOVERNMENT  
WITHIN THE OMBUDSMEN'S ACTIVITY  
(FOREIGN PRACTICES)**

**Abstract.** *In many states, the implementation of the principles of open government is defined as the current common trend and political challenge since it includes the procedure of administrative reform, revising the regulations for public officials for better trust between the government and society. Pursuing the mechanism of open government, states adopt national plans, introduce specialized bodies, although often the process of implementing the principles of public administration and control over this process is entrusted directly to the bodies — participants in the experiment. At the same time, ombudsman institutions, which are represented in many countries, has all the initial prerequisites to play an essential role in the open government. The mission that ombudsmen can complete in open government is twofold. On the one hand, as an institutional entity within the state, ombudsman can apply all the principles of open government in his activities, which as close as possible to the philosophy of the principles of openness, transparency, accountability. In this case, ombudsman can serve as a testing ground or an example of the successful implementation of principles for other bodies in the state. On the other hand, ombudsman, by virtue of their direct powers, is entitled to monitor problems in public administration and participate in the implementation of administrative reform. The article describes the foreign practices of involving ombudsmen in open government process.*

**Keywords:** *Commissioner for human rights, ombudsman, open government, public governance, open data, human rights, principles of open government, access to information.*

**К** 2030 г. международное сообщество в лице Организации Объединенных Наций поставило перед государствами-участниками цель — обеспечить доступ к правосудию и создать «эффективные, подотчетные и основанные на широком участии учреждения»<sup>1</sup>. Так механизм открытого правительства получил импульс для борьбы со слабыми институтами власти по всему миру.

<sup>1</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1 // URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R) (дата обращения: 24 февраля 2021 г.).

Начиная с 2015 г. различными международными органами разрабатывались рекомендации о подходах с целью интеграции основных принципов открытого правительства. В частности, было уделено внимание определению самих принципов, к числу которых в настоящее время относят прозрачность, подотчетность органов власти и участие в управлении заинтересованных сторон<sup>2</sup>. В различных источниках выделяют дополнительно принципы информационной открытости, доверия<sup>3</sup>, а также принцип добросовестности служащих<sup>4</sup>.

Принципы работают во взаимодействии друг с другом, обуславливая эффективную работу органа в государстве. В частности, принцип прозрачности направлен на разрешение мировой задачи уменьшения масштабов коррупции в учреждениях (задача 16.5 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года). Подотчетность органа выражается в ответственном принятии должностными лицами решений, включая несение бремени последствий принятых решений.

Принцип участия заключается в вовлечении всех слоев общества в управление или в осуществление контроля за управлением государством (задача 16.7 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года). Добросовестность служащих, тесно переплетенная с принципом прозрачности, предполагает активное внедрение кодексов этики, заявления о конфликтах интересов, ведение отчетов с раскрытием информации о профессиональной деятельности.

Реализация принципа информационной открытости основана на доступе к различным документам органа, сведениям о его деятельности (задача 16.10 Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года). К данному принципу традиционно выдвигаются требования об удобстве и скорости доступа к данным. Принцип доверия фактически становится отражением итогов успешного действия всех вышеназванных принципов.

Во многих странах мира на институт омбудсмента напрямую не возложена задача формирования открытого правительства. Напротив, уполномоченные по правам человека продолжают выполнять свои классические функции посредника, медиатора между гражданами и государством. Однако практика показывает, что именно деятельность аппарата омбудсмента, по сути, является в этом отношении образцовой, будучи одним из самых доверительных, прозрачных учреждений в государстве, что потенциально может рассматриваться как эффективный пример реализации принципов открытого правительства.

Более того, полномочия уполномоченных по правам человека могут способствовать усилению его роли в продвижении культуры государственного

<sup>2</sup> OECD (2016), Open Government: The Global Context and the Way Forward, OECD Publishing, Paris // URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>. С. 24-25. (дата обращения: 24 февраля 2021 г.).

<sup>3</sup> *Marijn Janssen*. What is open government? // Delft University of Technology. URL: <https://courses.edx.org/courses/course-v1:DelftX+OG101x+2T2018/course/> (дата обращения: 21 февраля 2021 г.).

<sup>4</sup> OECD Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438. 14 December 2017 // URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0438> (дата обращения: 21 февраля 2021 г.).



управления<sup>5</sup>. Однако зачастую скрытые прогрессивные возможности омбудсмена в данной сфере остаются без внимания со стороны государства.

В 2012 г. Организация Объединенных Наций указала на прочную связь между системой управления и деятельностью омбудсменов, призвав институт уполномоченных содействовать «благому управлению со стороны государственно-административных структур... улучшению их отношений с гражданами...»<sup>6</sup>.

Примерно в то же самое время в Соединенных Штатах Америки создается Партнерство по вопросам открытого правительства (*Open Government Partnership, OGP*) с участием более 60 стран. Стать участником Партнерства могут только государства, отвечающие минимальным критериям высокой культуры государственного управления, среди которых вовлечение граждан в процесс претворения в жизнь государственных решений, открытость данных, свободный доступ к информации<sup>7</sup>.

Спустя пару лет в рамках Партнерства уже активно обсуждается инновационная стратегия по привлечению омбудсменов к реформе открытого правительства<sup>8</sup>. Стратегия обусловлена, в частности, тем, что в рамках деятельности Ассоциации омбудсменов США (единой федеральной системы в стране не создано) применяется стандарт деятельности государственного омбудсмена. Положения стандарта, разработанного еще в 2003 г., удивительно созвучны с принципами открытого правительства, предъявляют критерии доступности, прозрачности деятельности. Например, содержание полномочий омбудсмена, их пределы должны быть доведены до населения. Омбудсмен должен публиковать выводы, рекомендации и отчеты. Процесс подачи жалоб и действий омбудсмена, включая пределы и порядок проведения расследования, должны быть четкими и прозрачными. Только ясно сформулированные стандартные процедуры позволят оценить эффективность работы уполномоченного. Беспристрастность названа ключевой характеристикой, а доверительная конфиденциальность — главным инструментом осуществления деятельности<sup>9</sup>.

Сегодня в рамках Партнерства по вопросам открытого правительства страны представляют отчеты, часть из которых прямо указывает на вовлечение

<sup>5</sup> См. подробнее на примере России: *Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е.* Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9 (61). С. 162—168.

<sup>6</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 20 декабря 2012, A/RES/67/163 // URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/67/163> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>7</sup> Подробнее: *Несмеянова С. Э., Колобаева Н. Е., Мочалов А. Н.* «Открытое правительство» и права человека // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 5. С. 7.

<sup>8</sup> *Martin Jim, Crean Fiona.* Ombudsman Innovations for Advancing Open Government, 17 March 2015 // URL: [https://worldbankva.adobeconnect.com/\\_a833642795/p4ehp866hlh/](https://worldbankva.adobeconnect.com/_a833642795/p4ehp866hlh/) (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>9</sup> USOA Governmental Ombudsman Standards, 14 октября 2003 // URL: <http://www.usombudsman.org/wp-content/uploads/usoa-standards1.pdf> (дата обращения: 21 февраля 2021 г.).

омбудсменов в реализацию процесса. Например, в Австралии на протяжении нескольких лет подряд Омбудсмен, осуществляющий надзор в сфере трудового права (*Fair Work Ombudsman*), является ответственным дополнительным органом, продвигающим открытое правительство в соответствии с Национальным планом действий<sup>10</sup>. Иные омбудсмены государства, к примеру Омбудсмен штата Новый Южный Уэльс, участвуют в разработке аналогичного десятилетнего плана, но для своего штата. Одна из стратегий этого плана — усиление подотчетности органов, для чего предложено добавить полномочия Независимой антикоррупционной комиссии и Омбудсмену, чтобы данные органы могли способствовать доступу к закрытой информации<sup>11</sup>.

В Индии, активно развивающей цифровизацию государственных услуг и концепцию электронного открытого правительства<sup>12</sup>, в рамках развития механизма рассмотрения жалоб через специально созданные порталы отмечается роль уполномоченного в данной работе<sup>13</sup>, а также необходимость создания новых должностей омбудсменов для работы с обращениями в частной сфере<sup>14</sup>.

В 2017—2018 гг. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провела опрос более 90 институтов омбудсменов, действующих более чем в 60 странах мира, охватив все континенты, по вопросу значения деятельности уполномоченных по правам человека в реализации принципов открытого правительства. По результатам исследований рабочая группа пришла к выводам, что деятельность уполномоченных по правам человека действительно способствует реализации принципов открытого правительства, поскольку указанные принципы составляют основу их деятельности<sup>15</sup>.

Разумеется, многообразие правовых статусов омбудсменов в государствах, различия в порядке их учреждения, содержании полномочий осложняет проведение исследования, однако в целом можно выделить следующие практики омбудсменов зарубежных стран по совершенствованию государственного управления.

Классическим и наиболее распространенным в мире полномочием омбудсмена является рассмотрение жалоб граждан на действия органов государства.

<sup>10</sup> Open Government Partnership Australia. Third National Action Plan 2020-22 (NAP3) // URL: <https://ogpau.pmc.gov.au/national-action-plans/australias-third-open-government-national-action-plan-2020-22> (дата обращения: 21 февраля 2021 г.).

<sup>11</sup> NSW 2021. Aplantomake NSW number One, 2011 // URL: [https://www.ipc.nsw.gov.au/sites/default/files/file\\_manager/nsw2021\\_webversion.pdf](https://www.ipc.nsw.gov.au/sites/default/files/file_manager/nsw2021_webversion.pdf) (дата обращения: 21 февраля 2021 г.).

<sup>12</sup> Крысенкова Н. Б., Чурсина Т. И., Лещенков Ф. А. Использование цифровых технологий в концепции открытого правительства за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 4 (83). С. 67—79.

<sup>13</sup> Grievance redress mechanism in Government // URL: <https://www.pgportal.gov.in/home/redressmechanism> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>14</sup> Effective grievance redressal: heart of good governance, India, 2018 // URL: [https://www.vajiramandravi.com/pdf\\_upload/yojana\\_summary\\_february\\_2018\\_fromatted.pdf](https://www.vajiramandravi.com/pdf_upload/yojana_summary_february_2018_fromatted.pdf) (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>15</sup> Zuegel K., Cantera E., Bellantoni A. The role of Ombudsman Institutions in Open Government // OECD Working Papers on Public Governance. No. 29. OECD Publishing. Paris, 2018. URL: <https://doi.org/10.1787/7353965f-en> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).





Также подавляющее большинство омбудсменов выступают посредниками между гражданским обществом и властью.

В свете данных полномочий в ряде государств омбудсменов привлекают к разработке стратегий открытого правительства, применимых как непосредственно к собственному аппарату, так и к иным органам в масштабах страны. К примеру, омбудсмены Марокко и Гватемалы включили в свои стратегии борьбу с коррумпированностью органов, их непрозрачными действиями. В Новом Южном Уэльсе (Австралия) также поставлены задачи обеспечить создание справедливой, подотчетной администрации, осуществить контроль предоставления государственных услуг. Аналогичным образом сформулирована миссия омбудсмена Онтарио (Канада).

Требования, отвечающие принципам открытости, применимые непосредственно к аппарату уполномоченных, установлены в актах, регулирующих деятельность Омбудсмена Португалии. Специальные инструкции о прозрачности деятельности, раскрытии информации прописаны в отдельной главе для Парламентского омбудсмена Норвегии.

В Уэльсе разработана стратегия по развитию принципа вовлечения населения в участие в государственном управлении, где первично необходимо распространить информацию об учреждении омбудсмена государственной службы Уэльса, а в последующем использовать разнообразные способы взаимодействия омбудсмена с аудиторией, среди которых цифровые инструменты (посредством сайта, социальных сетей, блогов) и нецифровые (через проведение конференций, встреч, выпуск соответствующей литературы)<sup>16</sup>.

Омбудсменов привлекают к разработке кодексов этики или кодексов надлежащего должностного поведения. В подавляющем большинстве европейских стран такие документы разработаны и используются в деятельности омбудсменов, причем чаще всего любое заинтересованное лицо вправе ознакомиться с содержанием документов. Сходные по природе акты могут быть разработаны для иных органов. Так, Омбудсмен Республики Болгарии подготовил руководство по надлежащему управлению в муниципалитетах.

Государство может поручить омбудсмену участвовать в разработке национальных планов. Например, омбудсмены Аргентины, Новой Зеландии, Испании, Гватемалы, Чили являются членами групп, координирующих планы действий развития национального открытого правительства в рамках Партнерства по вопросам открытого правительства, а Парламентский омбудсмен Норвегии выступает делегатом от государства на встречах Партнерства. Омбудсмен Марокко является членом Руководящего комитета открытого правительства Марокко, в который входят разные органы, независимые учреждения, а также представители гражданского общества. В первый же план действий развития открытого правительства Омбудсмен Марокко предложил включить создание онлайн-портала по вопросам добросовестности должностных лиц. Предложение было принято, а Омбудсмен стал ответственным лицом по реализации стратегии. Иногда омбудсмены могут входить в различные антикоррупционные комитеты.

Среди традиционных способов воздействия омбудсмена на принцип прозрачности остаются его регулярные или специальные отчеты, выступления перед

<sup>16</sup> Zuegel K., Cantera E., Bellantoni A. Op. cit.

парламентом, участие в пресс-релизах, комментариях средствам массовой информации.

Кроме того, реализация принципа прозрачности достигается путем публикации омбудсменами результатов расследований. Подводным камнем этой практики является защита персональных данных заявителей. Но вопрос решается либо обобщением материала с сокрытием имен, либо заменой данных, либо получением согласия от заявителя. В частности, аппарат Омбудсмена Ирландии на веб-сайте ведет журнал жалоб, где ежеквартально публикует результаты расследований, включая обнародование содержания жалобы. Любое заинтересованное лицо может подписаться на обновления. Журналы организованы по различным сферам нарушений (здравоохранение, образование и т.д.). В Чехии проводятся периодические отчеты и создана целая система для поиска отдельных дел, проводимых аппаратом Омбудсмена, и результатов их разрешения. Представленные данные в системе анонимны<sup>17</sup>.

Народным адвокатом Албании разработано руководство по принципам надлежащего управления, которое распространено среди государственных служащих. Аппараты омбудсменов в штатах Австралии предлагают проведение своими силами обучения должностных лиц. Парламентский омбудсмен Норвегии читает лекции о способах реализации принципа прозрачности.

Внедрение принципа вовлечения населения в управление государством в ряде стран также осуществляется за счет деятельности уполномоченных по правам человека и происходит путем опроса мнения населения омбудсменами. К примеру, такие опросы проводились Советом омбудсмена Австрии не менее пяти раз за прошедшее десятилетие. Опросы преследовали цель установить осведомленность населения о деятельности Омбудсмена, пределах его полномочий. Аналогичные опросы проходят ежегодно в Литве.

В Австрии Омбудсмену предоставляется эфир на государственной радиостанции, где он освещает примеры жалоб. Омбудсмен участвует в достаточно популярных среди населения телепрограммах (к примеру, в *Bürger Anwalt*), где пытается найти пути решения проблем участников. Телепрограмма транслируется еженедельно. Медийность персоны Омбудсмена поддерживается и в Великобритании, где выпускаются такие аудиовизуальные материалы, как подкаст «Радио Омбудсмена»<sup>18</sup>. В Литве Омбудсмен тоже сотрудничает с Ассоциацией региональных радиостанций для ведения совместных программ по вопросам защиты прав человека.

Во многих странах, их административных единицах распространена практика открытых консультаций омбудсменов с заинтересованными сторонами или по отдельным вопросам (в Австралии, Бельгии, Венгрии, Великобритании, Испании).

Также омбудсмены для расширения аудитории взаимодействуют с другими учреждениями. Например, в Ирландии омбудсмен получает жалобы не только через свою приемную, но и посредством специальных информационных центров.

<sup>17</sup> Официальный портал поисковой системы Омбудсмена Чехии. URL: <https://eso.ochrance.cz/> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

<sup>18</sup> Radio Ombudsman podcast // URL: <https://www.ombudsman.org.uk/news-and-blog/radio-ombudsman-podcast> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).



В Румынии, Сербии омбудсмены подписывают договоры о сотрудничестве с неправительственными организациями, которые осуществляют помощь в контроле миссии предотвращения пыток в местах лишения свобод.

Кроме того, согласно исследовательским данным<sup>19</sup>, ряд омбудсменов обладают специальными полномочиями для воздействия на реализацию принципа информационной открытости. Такое воздействие оказывается путем ознакомления уполномоченных с различными документами органа. Как правило, орган обязан предоставить информацию омбудсмену, причем в сокращенные сроки. В дальнейшем полученная информация может быть транслирована омбудсменом заявителю или обнародована в отчетах.

Другой стороной направления деятельности информационной открытости является защита информаторов. Омбудсмены Австралии, Новой Зеландии, Макао, Тонги, Мадагаскара наделены полномочиями по контролю защиты должностных лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, нецелевом расходовании бюджета. Омбудсмены проводят консультации для граждан, раскрывших информацию, сообщают о порядке их последующих действий.

С целью повышения информационной открытости органов омбудсмены проводят расследования о доступе к информации в отдельных органах (например, в 2016 г. Омбудсменом Дании было рассмотрено более 30 дел в отношении разных министерств). Уполномоченные по правам человека Гватемалы, Аргентины участвовали в разработке государственной политики в отношении открытых данных, свободы информации в своих странах, вносили предложения по изменениям актов о доступе к информации. Аппаратом Омбудсмента Перу были инициированы руководящие принципы доступа к информации.

Нельзя не отметить, что общие результаты исследования ОЭСР показывают, что участие института омбудсмента в реализации механизма открытого правительства все еще остается сравнительно небольшим. Как видно из приведенных примеров, только некоторые омбудсмены официально вовлечены в стратегию открытого правительства на национальном или международном уровне, принимали участие в Партнерстве по вопросам открытого правительства. Часть омбудсменов — участников Партнерства выступают слушателями, часть формулируют предложения, а некоторые наделены полномочиями напрямую участвовать в реализации национального плана.

В Европейском Союзе реализация концепции хорошего управления через открытое правительство заложена в деятельности европейского Омбудсмента. В полномочия Омбудсмента входят: отслеживание нарушений порядка управления посредством нарушений предписаний и принципов открытого правительства; издание положений — ориентиров для омбудсменов европейских стран; проведение расследований<sup>20</sup>.

Если в Стратегии *Towards 2019* ставились преимущественно задачи информационно-пропагандистской деятельности, включая разработку кодексов служебной

<sup>19</sup> Zuegel K., Cantera E., Bellantoni A. Op. cit.

<sup>20</sup> Кашкин С. Ю., Покровский А. В. Искусственный интеллект, робототехника и защита прав человека в Европейском Союзе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 4 (56). С. 84—88.

этики, то Стратегия *Towards 2024* ставит перед Омбудсменом следующие цели: взаимодействовать с органами для обеспечения совершенствования административной практики; отмечать использование в деятельности органа прозрачности, этики, новаторства в общении с гражданами; выявлять тенденции в государственном управлении на уровне Европейского Союза, изучив опыт стран.

К таким тенденциям, в частности, может относиться удаленная работа или использование искусственного интеллекта. Среди указанных мер — ведение омбудсменом социальных сетей (*LinkedIn, Instagram, Twitter*); для повышения культуры управления — огласка запросов по делам, имеющим общественное значение, контроль откликов со стороны органов на предложения, рекомендации омбудсмена<sup>21</sup>.

Таким образом, обобщая изложенный опыт зарубежных стран и международных организаций и объединений, уполномоченные по правам человека, реализуя свои полномочия, могут оказать непосредственное влияние на внедрение принципов открытого правительства.

Принцип прозрачности может быть достигнут через выявление омбудсменами систематических сбоев, правовых пробелов в деятельности органов или действия, бездействия отдельных должностных лиц. Непосредственное участие омбудсмена в повышении прозрачности работы органа заключается в подготовке им ежегодных докладов, разборах значимых дел, обзорах эффективных и, напротив, неуспешных практик государственного управления.

Принцип подотчетности может быть реализован посредством взаимодействия омбудсмена с парламентом для принятия отчета правительства страны. Уполномоченный по правам человека имеет рычаги воздействия, отслеживая ясность и соответствие административных процедур в случае защиты права отдельных лиц. В ежегодных докладах омбудсмен вправе оценить эффективности исполнения органом принципов открытого правительства.

Развитию принципа вовлечения граждан способствует информирование со стороны омбудсмена индивида о его правах, правовых возможностях и активное выявление с опорой на жалобы населения недостатков в работе органов.

В настоящий момент омбудсмены зарубежных стран отмечают, что основными препятствиями на пути к продвижению открытого правительства является отсутствие единого подхода или национальной стратегии, которая могла бы официально поручить уполномоченным по правам человека участие в процессе реформы, определив их полномочия и сферы особого контроля. В отсутствие такого плана или стратегии участие омбудсмена в открытом правительстве остается его добровольной задачей с низким приоритетом. Более того, с точки зрения взаимодействия с подконтрольными субъектами нельзя не указать на высокую сопротивляемость органов к изменениям в сторону открытости без надлежащего правового регулирования вопроса.

Кроме того, сказываются недостаток личного опыта аппарата в реализации принципов, нехватка человеческого ресурса (камерные штаты сотрудников

<sup>21</sup> European Ombudsman strategy: *Towards 2024 — Sustaining Impact*, 7 December 2020 // URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/strategy/our-strategy/en> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).



усложняют взаимодействие с большим количеством органов одновременно) и недостаточное финансирование указанного направления деятельности как дополнительного. В научной сфере роль уполномоченных по правам человека в развитии открытого правительства не изучена должным образом, в связи с чем лишена широкого признания.

В свою очередь, омбудсмены разных стран мира продолжают предлагать закрепить в конституции право на благое (хорошее) государственное управление, разрабатывают кодексы этики, поведения должностных лиц, повышают уровень предоставления государственных услуг.

Реализация омбудсменами в своей деятельности критериев независимости, честности, эффективности, информационной открытости, подотчетности, высокого уровня работы с обращениями должна расцениваться как показательный пример успешной практики управления для должностных лиц иных органов. Сами же омбудсмены, учитывая их особые полномочия по ведению диалога с гражданским обществом, имеют предпосылки активного участия в национальных планах, программах по внедрению открытого правительства, в том числе подготовки ими предложений, ведения мониторинга за выполнением рекомендаций и анализа результатов процесса.

Таким образом, институт омбудсмана в своей традиционной деятельности выступает неотъемлемой частью механизма открытого правительства и, будучи доступным органом, имеет все ресурсы «открыть двери» других органов в государстве для населения.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кашкин С. Ю., Покровский А. В.* Искусственный интеллект, робототехника и защита прав человека в Европейском Союзе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 4 (56). — С. 64—90.
2. *Крысенкова Н. Б., Чурсина Т. И., Лещенков Ф. А.* Использование цифровых технологий в концепции открытого правительства за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2020. — № 4 (83). — С. 67—79.
3. *Несмеянова С. Э., Колобаева Н. Е., Мочалов А. Н.* «Открытое правительство» и права человека // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2018. — № 5. — С. 5—14.
4. *Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е.* Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 162—168.
5. Effective grievance redressal: Heart of good governance, India, 2018 // URL: [https://www.vajiramandravi.com/pdf\\_upload/yojana\\_summary\\_february\\_2018\\_fromatted.pdf](https://www.vajiramandravi.com/pdf_upload/yojana_summary_february_2018_fromatted.pdf) (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).
6. Grievance redress mechanism in Government, India // URL: <https://www.pgportal.gov.in/Home/RedressMechanism> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).

7. *Janssen Marijn*. What is open government? // Delft University of Technology // URL: <https://courses.edx.org/courses/course-v1:DelftX+OG101x+2T2018/course/> (дата обращения: 21.02.2021).
8. *Martin Jim, Crean Fiona*. Ombudsman Innovations for Advancing Open Government, 17 марта 2015 // URL: [https://worldbankva.adobeconnect.com/\\_a833642795/p4ehp866hlh/](https://worldbankva.adobeconnect.com/_a833642795/p4ehp866hlh/) (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).
9. *Zuegel K., Cantera E., Bellantoni A*. The role of Ombudsman Institutions in Open Government // OECD Working Papers on Public Governance. — No. 29. — OECD Publishing. — Paris, 2018. — URL: <https://doi.org/10.1787/7353965f-en> (дата обращения: 26 февраля 2021 г.).







**Светлана Викторовна  
САБАЕВА,**

доцент кафедры  
административного права  
и процесса  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
старший научный  
сотрудник

Научно-образовательного  
центра по правам человека  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук

**s.sabaeva@mail.ru**

125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Дмитрий Евгеньевич  
ГУЛЯЕВ,**

студент 3-го курса  
Международно-правового  
института

Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)

**dima.gulyaev2013@  
yandex.ru**

125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© С. В. Сабаяева,  
Д. Е. Гуляев, 2021

## ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РЕЗУЛЬТАТЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ)

**Аннотация.** Национальный превентивный механизм представляет собой единую систему контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, отвечающую международным стандартам. В каждом государстве национальный превентивный механизм имеет свои особенности. В статье представлены результаты сравнительно-правового исследования законодательства зарубежных государств, создавших национальный превентивный механизм. На основе полученных результатов выделены и проанализированы три существующие в мире модели национального превентивного механизма, определены их преимущества и недостатки, а также подробно описаны все модификации выделенных моделей. В научной работе обоснована авторская позиция о том, что наделение функциями национального превентивного механизма нескольких децентрализованных органов, координирующихся одним из них, является оптимальным для Российской Федерации. Особое внимание обращено на необходимость включения в национальный превентивный механизм России независимого, регулярного и превентивного общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

**Ключевые слова:** национальный превентивный механизм (НПМ), права человека, пытки, правозащитная деятельность, места принудительного содержания, государственный контроль, общественный контроль, омбудсмен.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.204-218

**S. V. SABAIEVA,**

*Associate Professor of the Chair of Administrative Law and Procedure  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Senior Researcher at the Scientific and Educational Center for Human Rights of  
the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law)  
s.sabaeva@mail.ru*

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**D. E. GULYAEV**

*3rd year student of the International Law Institute  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
dima.gulyaev2013@yandex.ru*

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### SEARCH FOR THE OPTIMAL MODEL OF THE NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM FOR THE RUSSIAN FEDERATION (RESULTS OF A COMPARATIVE LEGAL STUDY OF THE LEGISLATION OF FOREIGN STATES)

**Abstract.** *The National Preventive Mechanism (NPM) is a unified system for monitoring the observance of human rights in places of detention, the system complies with international standards. In each State, the National Preventive Mechanism has its own characteristics. The article presents the results of a comparative legal study of the legislation of foreign states that have created the National Preventive Mechanism. Based on these results, identifies and analyzes three existing models of the National Preventive Mechanism in the world, identifies their advantages and disadvantages, and describes in detail all modifications of these models. The scientific work substantiates the author's position that the empowerment of National Preventive Mechanism functions to several decentralized bodies coordinated by one of them is optimal for the Russian Federation. Special attention is paid to the need to include in the National Preventive Mechanism of Russia an independent, regular and preventive public control over the observance of human rights in places of detention.*

**Keywords:** *National Preventive Mechanism (NPM), human rights, torture, human rights activities, places of detention, state control, public control, Ombudsman.*

**В** 1984 г. в целях противодействия пыткам Генеральной Ассамблеей ООН была принята Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>1</sup>, участницей

<sup>1</sup> Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. (с изменениями от 08.09.1992) // СПС «КонсультантПлюс».



которой является Российская Федерация. В 2002 г. к упомянутой Конвенции принят Факультативный протокол<sup>2</sup>, предусматривающий создание в государствах-участниках на основе принципа превентивного регулярного посещения любых мест принудительного содержания<sup>3</sup> независимыми органами (организациями) национального превентивного механизма — единой системы контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания. По состоянию на декабрь 2020 г. участниками Факультативного протокола являлись 90 государств (Россией он не подписан)<sup>4</sup>.

В Российской Федерации система государственного контроля (надзора) и общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания не является единой, деятельность субъектов, осуществляющих указанный контроль, не отвечает одновременно принципам превентивности, регулярности и независимости, что свидетельствует о необходимости создания новой системы государственно-общественного контроля — национального превентивного механизма (далее — НПМ), первым шагом на пути к которому станет присоединение России к Факультативному протоколу<sup>5</sup>. После его подписания и ратификации<sup>6</sup> необходимо будет провести серьезную научную работу по изучению и анализу законодательства зарубежных государств, создавших НПМ, что позволит обосновать модель НПМ, подходящую для России.

<sup>2</sup> Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 2002 г. // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/torture\\_prot.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture_prot.shtml).

<sup>3</sup> Под местами принудительного содержания в данной работе понимаются любые установленные законом учреждения и органы, где находятся лица, лишённые свободы или ограниченные в ней.

<sup>4</sup> URL: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en).

<sup>5</sup> Обоснование приведенных выводов см. подробно: *Гуляев Д. Е.* Национальный превентивный механизм — новая система государственно-общественного контроля, способствующая обеспечению законности деятельности администраций мест принудительного содержания в Российской Федерации // *Юридическое образование и наука.* 2020. № 12. С. 28—34.

<sup>6</sup> Необходимость присоединения России к Факультативному протоколу неоднократно отмечали, например, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и члены Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. См.: URL: <https://ria.ru/20180619/1523016420.html>.

Некоторые представители научного сообщества главной проблемой на пути создания НПМ в Российской Федерации считают отсутствие политической воли для подписания и ратификации Факультативного протокола. См., например: *Хуторская Н. Б.* Проблемы создания национального превентивного механизма в России // *Актуальные проблемы организации деятельности органов и учреждений УИС : материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова и Дню российской науки.* Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. С. 252—255.

В Российской Федерации отсутствуют комплексные научные исследования в области рассмотрения особенностей организации и функционирования НПМ в мире<sup>7</sup>, поэтому данная работа построена на анализе законодательства зарубежных государств, создавших НПМ<sup>8</sup>. На основе данных Управления Верховного комиссара ООН по правам человека выявлены модели НПМ, существующие в 64 зарубежных государствах, детально изучено правовое регулирование НПМ в 12 государствах: Армении, Азербайджане, Болгарии, Бразилии, Великобритании, Грузии, Киргизии, Новой Зеландии, Руанде, Финляндии, Франции и Швейцарии.

В результате проведенного сравнительно-правового исследования выделены модели НПМ, существующие в мире. Прежде всего проанализируем наиболее популярную и обсуждаемую модель, именуемую «Омбудсмен+». Некоторыми представителями гражданского общества и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации она позиционируется как оптимальная для России: «Мировая практика свидетельствует, что одним из эффективных средств противодействия насилию является национальный превентивный механизм... Создание данного института возможно на национальном уровне по модели «Омбудсмен+», предусматривающей закрепление функции такого механизма за Уполномоченным. Внедрение этой модели предполагает, что не только сам Уполномоченный будет задействован в процессе мониторинга соблюдения прав человека в местах несвободы, но и представители гражданского общества, которые, получив от Уполномоченного определенный мандат, смогут проверять состояние законности в местах несвободы...»<sup>9</sup>.

**1. Модель НПМ «Омбудсмен+»** представлена в 39 зарубежных государствах из 64. В 30 государствах<sup>10</sup> из 39 модель предполагает наделение функциями НПМ уполномоченного по правам человека (омбудсмена) и зачастую сотрудников его аппарата. К осуществлению функций НПМ омбудсменом, как правило,

<sup>7</sup> Встречаются некоторые научные работы, в которых указывается лишь на необходимость создания НПМ в Российской Федерации. См., например: *Перрон Ю. В.* О перспективах создания нового механизма международного контроля за соблюдением прав осужденных в Российской Федерации // Вестник Института [ВИПЭ ФСИН России]: преступление, наказание, исправление. 2016. № 2. С. 48—54.

<sup>8</sup> При выделении и анализе моделей НПМ в рамках данного исследования обращено внимание именно на законодательное регулирование НПМ в зарубежных государствах (правовое регулирование, осуществляемое подзаконными актами практически не учитывается, поскольку предполагается, что статус НПМ, его существенные черты должны определяться на законодательном уровне).

<sup>9</sup> Ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год. С. 209 // URL: [https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019\\_fin\\_compressed.pdf](https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf).

<sup>10</sup> В Албании, Австрии, Армении, Азербайджане, Болгарии, Венгрии, Греции, Грузии, Дании, Испании, Казахстане, на Кипре, в Коста-Рика, Литве, Люксембурге, Молдавии, Норвегии, Польше, Португалии, Румынии, Северной Македонии, Сербии, Словении, на Украине, в Финляндии, Хорватии, Черногории, Чехии, Эквадоре и Эстонии. См. данные Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (URL: <https://www.ohchr.org/EN/hrbodies/orpcat/pages/nationalpreventivemechanisms.aspx> (дата обращения: 26.11.2020)).



привлекаются институты гражданского общества, которые в определенной степени ему подчинены. Модель «Омбудсмен +» имеет модификации.

1.1. Функциями НПМ закон наделяет только омбудсмена, а в некоторых случаях также сотрудников его аппарата. Представители общественности могут быть включены в НПМ только по желанию и решению омбудсмена.

Например, в Армении функции НПМ возложены Законом «О защитнике прав человека»<sup>11</sup> на Омбудсмена, а также на сотрудников специально созданного в рамках его аппарата структурного подразделения, при этом только Омбудсмен вправе регулярно и превентивно посещать места принудительного содержания. В целях получения профессионального содействия он может на договорной основе привлекать представителей общественных организаций — экспертов, что можно считать попыткой включения в НПМ Армении элементов общественного контроля.

Такой контроль, однако, не отвечает принципу независимости, поскольку эксперты функционально и финансово подчинены Омбудсмену. Они могут осуществлять функции НПМ только на основании его письменного решения; их деятельность оплачивается из средств государственного бюджета, выделенных аппарату Омбудсмена. Рассматриваемый общественный контроль не является регулярным — Омбудсмен по своему усмотрению в каждом конкретном случае принимает решение о привлечении/непривлечении представителей общественности к посещениям мест принудительного содержания.

В Финляндии, согласно Закону «О Парламентском омбудсмене»<sup>12</sup>, функции НПМ выполняет Омбудсмен, который привлекает к проведению регулярных и превентивных проверок мест принудительного содержания сотрудников своего аппарата. Для содействия осуществлению функций НПМ он вправе назначать экспертов, правовой статус которых, в отличие от Армении, имеет не договорную, а административную природу<sup>13</sup>. Законодательство фактически закрепляет монополию Омбудсмена на осуществление любых функций НПМ. Общественный контроль (как и в Армении) не отвечает принципам независимости и регулярности.

Рассматриваемая модификация модели НПМ представлена и в Болгарии, где обязанности по предотвращению нарушений прав человека в местах принудительного содержания путем их превентивного и регулярного посещения возложены законодательством<sup>14</sup> на Омбудсмена и сотрудников его аппарата, которым он может полностью или частично делегировать свои полномочия в качестве НПМ.

1.2. Закон наделяет функциями НПМ не только омбудсмена и его аппарат, но и представителей общественности.

<sup>11</sup> Закон Республики Армения от 14.01.2017 № ЗР-1 «О защитнике прав человека» // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5712&lang=rus#5> (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>12</sup> Parliamentary Ombudsman Act (197/2002) // URL: <https://www.oikeusasiamies.fi/en/parliamentary-ombudsman-act> (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>13</sup> Омбудсмен Финляндии назначает эксперта, а не заключает с ним договор; эксперт, осуществляя содействие Омбудсмену, обретает статус должностного лица.

<sup>14</sup> Ombudsman Act (48/23 May 2003) // URL: <https://www.ombudsman.bg/regulations/ombudsman-law> (дата обращения: 27.11.2020).

Например, в Азербайджане функции НПМ возложены на Омбудсмана, а также на Национальную превентивную группу<sup>15</sup>, в состав которой входят назначаемые Омбудсменом с помощью прозрачных процедур представители общественности, имеющие высшее образование, опыт осуществления правозащитной деятельности и высокие моральные ценности. Члены Национальной превентивной группы имеют особый правовой статус, поскольку наделяются правовыми гарантиями: при исполнении ими обязанностей в местах принудительного содержания их невозможно задержать, арестовать, обыскать, лично досмотреть. Национальная превентивная группа в определенной степени подконтрольна Омбудсмену.

В Грузии НПМ составляют Омбудсмен и Специальная превентивная группа. Указанная модель установлена Органическим законом «О Народном защитнике»<sup>16</sup> и более подробно регламентируется правовыми актами Омбудсмана<sup>17</sup>. Отличие Специальной превентивной группы от Национальной превентивной группы, действующей в Азербайджане, заключается в сроке полномочий ее членов и в том, что на них накладываются дополнительные ограничения: невозможность являться членами политических партий и участвовать в политической деятельности, являться журналистами или частными адвокатами. Общественный контроль в рамках НПМ Грузии не является независимым, поскольку члены Специальной превентивной группы контролируются аппаратом Омбудсмана.

На основе проведенного анализа можно утверждать, что законодательство зарубежных государств, выбравших описанные выше модификации модели НПМ «Омбудсмен+», является достаточно унифицированным с точки зрения регламентации взаимоотношений омбудсмана и «подчиненных ему» представителей гражданского общества.

В законодательстве каждого из этих государств идентичен и обширен круг полномочий, которыми наделяется омбудсмен в качестве НПМ: право получать разъяснения органа или должностного лица, в подведомственности которого находится место принудительного содержания, где предполагается нарушение прав человека; право встречаться в частном порядке или с участием эксперта или переводчика наедине с лицами, находящимися в таких местах, а также с иными лицами, которые могут предоставить необходимую информацию; право получать копии документов, подтверждающих законность задержания или лишения свободы, дающих информацию об обращении и условиях их содержания; право предоставлять соответствующие рекомендации в компетентные органы и получать на них обоснованные ответы в установленные законом сроки.

<sup>15</sup> Конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека (Омбудсмене) Азербайджанской Республики» // URL: [https://ombudsman.az/upload/editor/files/Azeri\\_Constitutional\\_Law\\_HR\\_Commissioner\\_2010\\_en\(1\).pdf](https://ombudsman.az/upload/editor/files/Azeri_Constitutional_Law_HR_Commissioner_2010_en(1).pdf) (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>16</sup> Organic Law of Georgia on the Public Defender (1996) // URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/electronic/88312/100928/f1982896862/geo88312.pdf> (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>17</sup> Специальная превентивная группа действует на основании доверенности Омбудсмана, ее деятельность контролируется департаментом его аппарата. Statute of the Special Preventive Group (2015) // URL: <http://www.ombudsman.ge/res/docs/2019102216340322759.pdf> (дата обращения: 27.11.2020).





1.3. Функции НПМ могут возлагаться не на существующий в государстве единоличный правозащитный орган — омбудсмена, а на коллегиальный — комиссию по правам человека. Такой подход можно рассматривать как особую модификацию модели «Омбудсмен+». Модификация действует в 9 зарубежных государствах (Маврикий, Мали, Мальдивы, Марокко, Мексика, Руанда, Того, Уругвай, Шри-Ланка)<sup>18</sup> из 39, выбравших данную модель.

Например, в Руанде на Национальную комиссию по правам человека<sup>19</sup> — независимый постоянно действующий орган, состоящий из комиссаров<sup>20</sup>, обладающих уголовным иммунитетом, возложена обязанность осуществлять противодействие пыткам в местах принудительного содержания. В нее включены представители общественности, которые в рамках Национальной комиссии имеют юридически равный статус с представителями государственных органов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что наделение функциями НПМ существующего в государстве правозащитного органа — омбудсмена или комиссии по правам человека способствует усилению статуса такого органа<sup>21</sup> ввиду появления у него новых полномочий. При этом он является единственным субъектом контроля, наделенным функциями НПМ, соответственно, только от его решений зависит деятельность всего НПМ государства, что ведет к созданию своего рода монополии<sup>22</sup> на осуществление функций НПМ, которая лишает общественный контроль независимости.

Омбудсмены и комиссии по правам человека являются правозащитными органами общей компетенции, т.е. осуществляют защиту всех прав человека, что свидетельствует об их загруженности и может приводить к отсутствию должной регулярности превентивных посещений мест принудительного содержания. Наиболее эффективной является защита, осуществляемая несколькими независимыми друг от друга правозащитными институтами, из которых хотя бы один

<sup>18</sup> По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

<sup>19</sup> Закон «Об определении миссии, организации и функционировании Национальной комиссии по правам человека» // Law № 19/2013 of 25.03.2013 determining missions, organisation and functioning of the National Commission for Human Rights. URL: [http://www.cndp.org.rw/fileadmin/user\\_upload/Laws\\_NCHR\\_Integrated.pdf](http://www.cndp.org.rw/fileadmin/user_upload/Laws_NCHR_Integrated.pdf) (дата обращения: 27.11.2020).

<sup>20</sup> Комиссарами являются представители гражданского общества, государственных и частных университетов, государственных органов и частного сектора. Комиссары Национальной комиссии наделяются полномочиями, которые присущи омбудсмену, выполняющему функции НПМ в рассмотренных ранее зарубежных государствах.

<sup>21</sup> На это также указывает Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. См.: *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // *Административное право и процесс.* 2018. № 12. С. 52—59.

<sup>22</sup> В данном случае речь идет о создании монополии омбудсмена или комиссии по правам человека исключительно на осуществление функций НПМ в государстве, но не о монополии на осуществление контрольной деятельности по предупреждению пыток в местах принудительного содержания. Подробнее см.: *Чуксина В. В.* Институт омбудсмена как национальный превентивный механизм против пыток // *Известия Иркутской государственной экономической академии.* 2012. № 3. С. 143.

специализируется на защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания (создан только для этой цели).

Соответственно, популярность в гражданском обществе России рассмотренной модели<sup>23</sup> не является показателем эффективности осуществляемого в ее рамках контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

**2. Модель НПМ, предполагающая создание государственного органа (должностного лица), специализирующегося на защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания,** характерна для 16 зарубежных государств из 64. По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, модель представлена в следующих государствах: Аргентина, Боливия, Гватемала, Гондурас, Кабо-Верде, Камбоджа, Киргизия, Ливан, Лихтенштейн, Парагвай, Тунис, Франция, Италия, Никарагуа, Сенегал и Швейцария. Модель имеет две модификации.

2.1. В большинстве зарубежных государств — 12<sup>24</sup> из 16 названных, функции НПМ осуществляет специально созданный коллегиальный правозащитный орган, существующий в форме комитета, комиссии или центра по предупреждению пыток в местах принудительного содержания. Рассматриваемая модификация идентична модификации модели «Омбудсмен+», предполагающей, что функции НПМ осуществляет комиссия по правам человека (отличие в том, что последняя — это правозащитный орган общей компетенции).

Так, в Швейцарии НПМ представлен Национальной комиссией по предупреждению пыток<sup>25</sup>. Внимание заслуживает наделение Комиссии правом законодательной инициативы в области защиты прав лиц в местах принудительного содержания. Ее деятельность финансируется из средств государственного бюджета, а члены имеют право на возмещение расходов, связанных с осуществлением их деятельности. Условиями членства в Комиссии являются знания в медицинской (включая психиатрическую) и правовой областях, а также опыт посещения мест принудительного содержания. Члены Комиссии не выбираются посредством прозрачных процедур, а назначаются органами исполнительной власти — Федеральным советом по предложению Федерального департамента юстиции и полиции и Федерального департамента иностранных дел, которые могут получать предложения о кандидатах от некоммерческих организаций.

<sup>23</sup> См., например, материалы председателя Комитета за гражданские права: *Бабушкин А. В.* Национальный превентивный механизм предупреждения пыток: опыт зарубежных стран : информационно-аналитические материалы по вопросу создания Национального превентивного механизма в зарубежных государствах // URL: <https://an-babushkin.livejournal.com/822030.html> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>24</sup> Аргентине, Боливии, Гватемале, Гондурасе, Кабо-Верде, Камбодже, Киргизии, Ливане, Лихтенштейне, Парагвае, Тунисе и Швейцарии.

<sup>25</sup> Статус и деятельность Комиссии регламентируются Федеральным законом «О Комиссии по предупреждению пыток»: Federal law on the Torture Prevention Commission of 20 March 2009 // URL: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20092626/index.html> (дата обращения: 28.11.2020).



В Киргизии функции НПМ возложены на Национальный центр по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, деятельность и статус которого подробно регламентируются специальным Законом<sup>26</sup>. Центр является независимым государственным органом, осуществляющим деятельность за счет выделяемых ему из государственного бюджета средств. Он имеет четкую, закрепленную на законодательном уровне внутреннюю структуру — органы управления, в которые входят: Координационный совет (состоящий из Омбудсмана, двух депутатов Парламента, восьми представителей общественности) и директор, избираемый Координационным советом по результатам конкурсного отбора.

Сотрудники Центра за свою деятельность получают заработную плату; обладают уголовным и административным иммунитетом, вмешательство в их деятельность преследуется по уголовному и административному законодательству; они могут вмешиваться в производство оперативно-розыскных мероприятий и уголовно-процессуальных действий, сопряженных с пытками и жестоким обращением, если вмешательство необходимо для защиты прав человека. Аналогично модели «Омбудсмен+» к сотрудникам Центра предъявляются профессиональные требования, а также на них законодательством накладываются некоторые ограничения. Места принудительного содержания регулярно и превентивно посещаются специальными группами, состоящими из сотрудников Центра, процедура формирования таких групп подробно регламентируется законодательством. Для участия в превентивных посещениях может привлекаться эксперт.

НПМ Киргизии в большинстве состоит из представителей общественности, которые имеют юридически равный статус в рамках Центра с Омбудсменом и депутатами Парламента, что свидетельствует о наличии в деятельности государственного органа элементов как государственного, так и общественного контроля.

2.2. В некоторых зарубежных государствах (Франции, Италии, Никарагуа и Сенегале) функции НПМ осуществляет не коллегиальный правозащитный орган, а специальное должностное лицо, которое может привлекать специалистов и (или) иметь аппарат. Интересен опыт Франции, где НПМ<sup>27</sup> — это независимый Генеральный контролер мест лишения свободы. Заслуживает внимания детальная регламентация на законодательном уровне порядка отказа руководителями мест принудительного содержания Генеральному контролеру в превентивном посещении, более того, за воспрепятствование его законной деятельности установлен значительный штраф — в размере 15 000 евро. Генеральный контролер для содействия осуществлению функций НПМ назначает контролеров с учетом

<sup>26</sup> Закон от 12.07.2012 № 104 «О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» // URL: <http://npm.kg/wp-content/uploads/2017/03/zakon-o-ntspp.pdf> (дата обращения: 28.11.2020).

<sup>27</sup> Закон «О Генеральном контролере мест лишения свободы» Law № 2007-1545 of October 30, 2007 establishing a Comptroller General of places of deprivation of liberty // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/jorf/text/000000279700/2020-11-19/> (дата обращения: 28.11.2020).

имеющихся у них профессиональных знаний и навыков, он вправе делегировать им свои полномочия по посещению мест принудительного содержания.

Исходя из приведенного выше, можно заключить, что рассмотренная модель, предполагающая наделение функциями НПМ специально созданного для защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, правозащитного органа (должностного лица), сходна с моделью «Омбудсмент+», следовательно, для нее актуальны выявленные у первой модели недостатки. Однако правозащитную деятельность в качестве НПМ в рамках рассмотренной модели осуществляет орган (должностное лицо) не общей, а специальной компетенции.

Создание в государстве такого специализированного органа (должностного лица) в качестве НПМ требует выделения существенного количества средств из государственного бюджета, но в то же время гарантирует должное внимание к проблеме применения пыток в местах принудительного содержания — специализированные органы не перегружены иными полномочиями, кроме защиты прав лиц, находящихся в таких местах.

Тем не менее рассмотренная модель не предполагает, что функции НПМ могут осуществлять одновременно несколько самостоятельных субъектов, что не позволяет включить в НПМ независимый орган общественного контроля, поскольку в рамках описанной модели представители общественности являются сотрудниками государственного органа или подчиняются специальному должностному лицу.

**3. Модель НПМ, предполагающая предотвращение пыток децентрализованными органами (организациями), координирующимися одним из них, или несколькими органами (организациями), действующими автономно,** предусматривает, что такие органы (организации) специализируются исключительно на защите прав лиц в местах принудительного содержания (возможно и сочетание в качестве НПМ в одном государстве правозащитных органов как специализированных, так и общей компетенции). НПМ может быть представлен только коллегиальными или единоличными правозащитными органами или включать одновременно коллегиальные и единоличные органы. В рамках данной модели система контроля может строиться по территориально-юрисдикционному принципу<sup>28</sup>.

По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, модель встречается в 9 государствах: Бразилии, Великобритании, Германии, Мавритании, на Мальте, в Нидерландах, Новой Зеландии, Турции и Швеции, имеет две модификации.

3.1. Функции НПМ осуществляют децентрализованные органы (организации), координирующиеся одним из них. При этом координация не предполагает подчинения (иерархии), а выражается лишь в выработке общих положений и методики деятельности всех действующих в государстве субъектов, входящих

<sup>28</sup> Юрисдикционный принцип предполагает четкое разделение полномочий между субъектами контроля по посещению конкретных видов мест принудительного содержания, поскольку, в частности, контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания для несовершеннолетних имеет свою специфику. Территориальный принцип построения НПМ выражается в создании систем контроля как на федеральном, так и на региональном уровне (в федеративных государствах).



в состав НПМ как единой системы контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания.

Так, в Новой Зеландии НПМ<sup>29</sup> построен по юрисдикционному принципу — большинство независимых контролирующих органов<sup>30</sup> осуществляют деятельность в определенной сфере: Управление по рассмотрению жалоб на действия полиции осуществляет защиту прав лиц, ограниченных в свободе в полиции, Уполномоченный по делам детей предотвращает пытки в местах принудительного содержания для несовершеннолетних, Генеральный судья-адвокат осуществляет контроль за местами принудительного содержания Вооруженных сил, Омбудсмен является правозащитным органом общей компетенции.

Деятельность вышеупомянутых органов координируется Центральным НПМ — Комиссией по правам человека, являющейся коллегиальным правозащитным органом общей компетенции<sup>31</sup>. Центральный НПМ консультирует субъектов, образующих НПМ государства, рассматривает их доклады, направляет Правительству рекомендации от имени НПМ государства. Среди упомянутых субъектов, входящих в состав НПМ, отсутствует самостоятельный орган общественного контроля, однако рассматриваемая модификация модели и законодательство Новой Зеландии позволяют в любой момент наделить такой орган функциями НПМ.

Примечателен опыт Великобритании, поскольку НПМ на ее территории состоит из 21 независимого субъекта<sup>32</sup> и построен по территориально-юрисдикционному принципу. Каждый из 21 субъекта НПМ осуществляет деятельность в определенной сфере, в конкретных видах мест принудительного содержания (юрисдикционный принцип), а также на конкретной территории — в Англии, Уэльсе, Шотландии или на острове Мэн (территориальный принцип). Среди субъектов НПМ можно выделить лиц, осуществляющих регулярный независимый и превентивный общественный контроль — непрофессиональных наблюдателей.

Все субъекты НПМ координируются Инспекцией тюрем Ее Величества (действует в Англии и Уэльсе). Для взаимодействия и обмена опытом субъекты НПМ объединены по специфике деятельности и территориальной принадлежности<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Закон «О поправках к Закону о преступлениях, связанных с пытками». Crimes of Torture Amendment Act № 68 (2006) // URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2006/0068/latest/whole.html> (дата обращения: 29.11.2020).

<sup>30</sup> Органы (организации), составляющие НПМ Новой Зеландии, их количество и полномочия определяет министр юстиции, который в любой момент вправе лишить орган (организацию) полномочий в качестве НПМ или наделить ими какие-либо иные органы (организации).

<sup>31</sup> Официальный сайт Комиссии по правам человека Новой Зеландии. URL: <https://www.hrc.co.nz/> (дата обращения: 29.11.2020).

<sup>32</sup> Перечень органов (организаций, лиц), образующих НПМ, краткое описание их полномочий см.: Официальный сайт НПМ Великобритании. URL: <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/members/> (дата обращения: 29.11.2020).

<sup>33</sup> Они объединены в четыре подгруппы: в подгруппу для детей и молодежи, подгруппу по психическому здоровью, подгруппу по содержанию под стражей в полиции и в шотландскую подгруппу. Существует также руководящая группа НПМ, которая разрабатывает стратегические направления деятельности субъектов НПМ, контролирует и оценивает

Правовое регулирование деятельности каждого субъекта НПМ осуществляется отдельными правовыми актами, что осложняет целостное восприятие НПМ Великобритании. Все субъекты НПМ назначены решениями Правительства Великобритании (подзаконными актами). В сентябре 2020 г. субъекты НПМ выдвинули предложение по созданию единого закона, регулирующего их деятельность<sup>34</sup>.

3.2. Обязанности по предупреждению пыток в местах принудительного содержания возложены на несколько автономных органов (организаций). Они самостоятельно вырабатывают методики и организуют свою деятельность.

Например, в Бразилии специальным Законом создана Национальная система предупреждения и борьбы с пытками. НПМ государства включает в себя четыре органа: Национальный комитет по предупреждению и борьбе с пытками, Национальный механизм по предупреждению и борьбе с пытками, Национальный совет по уголовной и пенитенциарной политике и орган Министерства юстиции, отвечающий за национальную пенитенциарную систему<sup>35</sup>. Законодательство предусматривает, что в нее могут быть включены, помимо четырех, еще десять государственных и частных институтов, в том числе институты общественного контроля — общественные организации и общественные защитники. Каждый из упомянутых органов (организаций) автономен. Поскольку Бразилия является федеративным государством, каждым штатом создается собственный механизм по предупреждению пыток и борьбе с ними, который входит в состав единого НПМ Бразилии.

На основе вышеизложенного можно заключить, что рассмотренная модель НПМ строится преимущественно по юрисдикционному принципу, что свидетельствует о наделении функциями НПМ в первую очередь специализированных правозащитных органов (организаций). Каждое государство в рамках данной модели определяет их количество и компетенцию с учетом исторических, территориальных, политических, юридических и иных особенностей. Наличие нескольких органов (организаций), осуществляющих функции НПМ, позволяет создать систему сдержек и противовесов, где субъекты контроля, хотя и независимы, но осуществляют между собой взаимодействие, обмениваются опытом, взаимно дополняют друг друга. Указанная модель позволяет включить в НПМ государства независимый орган общественного контроля.

Исходя из результатов сравнительно-правового исследования, предлагается построить НПМ в Российской Федерации **по территориально-юрис-**

---

их совместную деятельность. Субъекты НПМ выбирают Председателя НПМ, который осуществляет их консультирование, представляет НПМ Великобритании на встречах с Правительством и международными организациями. Особое место занимает Секретариат НПМ, который содействует единому пониманию положений Факультативного протокола между субъектами НПМ государства, способствует обмену опытом и знаниями с другими государствами, готовит годовой отчет о результатах действия НПМ.

<sup>34</sup> NPM response to Ministry of Justice consultation: Strengthening the Independent Scrutiny Bodies through legislation // URL: [UK-NPM\\_Response-to-MOJ-consultation\\_092020.pdf](https://www.npm.gov.uk/consultation-response-to-moj-consultation-092020.pdf)\_WEB.pdf (дата обращения: 29.11.2020).

<sup>35</sup> Law № 12.847, 02.08.2013 // URL: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm) (дата обращения: 29.11.2020).





**дикционному принципу**<sup>36</sup> в виде **децентрализованного коллегиального органа**, одним из субъектов которого будет **независимый орган общественного контроля**. Указанные органы должны находиться под общим руководством одного из них. В их числе могут быть правозащитные органы общей компетенции, например Омбудсмен и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. Выбор третьей модели НПМ для России объясняется следующими причинами.

Во-первых, Российская Федерация является самым большим по площади государством в мире<sup>37</sup>, что свидетельствует о том, что единственный орган контроля — омбудсмен или созданные в рамках второй модели НПМ коллегиальный орган или специальное должностное лицо — физически не смогут обеспечить должную регулярность превентивных посещений всех существующих в России мест принудительного содержания, что не будет свидетельствовать об эффективности контрольной деятельности, следовательно, сделает существование НПМ в России нецелесообразным.

Во-вторых, защиту прав лиц в местах принудительного содержания целесообразно осуществлять преимущественно специализирующимися на такой деятельности органами, поскольку органы общей компетенции, например омбудсмен, являются чрезвычайно загруженными<sup>38</sup>.

В-третьих, действующие сегодня в России общественные наблюдательные комиссии (ОНК)<sup>39</sup>, показавшие некоторые положительные результаты в области защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания<sup>40</sup>, являются независимыми органами общественного контроля. В рамках модели «Омбудсмен+» они будут контролироваться Омбудсменом и (или) его аппаратом, в рамках второй модели НПМ члены ОНК должны будут стать членами государственного органа или подчиниться специальному должностному лицу. Все это лишит общественный контроль независимости. Этого можно избежать, выбрав третью модель НПМ для реализации в России.

<sup>36</sup> С учетом территориального устройства России предполагается, что система контроля должна состоять как из федерального органа, осуществляющего защиту прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, так и из органов субъектов Российской Федерации; контролироваться должны все виды мест принудительного содержания.

<sup>37</sup> По состоянию на 01.01.2021 в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 482 888 человек (официальный сайт ФСИН России. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20uis/> (дата обращения: 01.02.2021)).

<sup>38</sup> Подробный анализ указанной проблемы, существующей у Уполномоченного по правам человека в РФ, а также предложения по ее решению см.: *Гуляев Д. Е.* Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы.

<sup>39</sup> Действуют на основе Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>40</sup> См., например: Доклад Общественной палаты Российской Федерации, посвященный вопросам деятельности общественных наблюдательных комиссий в субъектах Российской Федерации // URL: [https://www.oprf.ru/files/1\\_2019dok/doklad\\_onk\\_28022019\\_1.pdf](https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_onk_28022019_1.pdf).

В-четвертых, наличие у независимых органов, образующих НПМ России, координатора упорядочит их деятельность, а также обеспечит единство системы контроля. Более того, наличие органа-координатора позволит создать дополнительные гарантии защиты прав лиц в местах принудительного содержания, поскольку такие лица получают право обращаться в координирующий орган как в вышестоящий над органами, специализирующимися на контроле в определенном виде мест принудительного содержания.

Таким образом, исследование законодательства зарубежных государств, подписавших и ратифицировавших Факультативный протокол, позволило выделить три существующие в мире модели национального превентивного механизма, каждая из которых имеет свои особенности. Наиболее оптимальной для Российской Федерации является модель, предполагающая предотвращение пыток и насилия в отношении лиц, находящихся в местах принудительного содержания, несколькими **децентрализованными коллегиальными органами** (с обязательным включением в механизм независимого органа общественного контроля), координирующимися одним из них.

Следующими этапами создания в России НПМ (после присоединения к Факультативному протоколу) может стать разработка его концепции и последующее принятие на ее основе федерального закона «О государственном контроле за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания», регламентирующего статус, состав и полномочия органов, образующих национальный превентивный механизм Российской Федерации.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бабушкин А. В.* Национальный превентивный механизм предупреждения пыток: опыт зарубежных стран : информационно-аналитические материалы по вопросу создания национального превентивного механизма в зарубежных государствах // URL: <https://an-babushkin.livejournal.com/822030.html> (дата обращения: 01.02.2021).
2. Взаимодействие уполномоченных по правам человека с государственными органами и институтами гражданского общества // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок : материалы конференции : в 5 ч. — М. : РГ-Пресс, 2019. — Ч. 2. — С. 111—118.
3. *Гуляев Д. Е.* Национальный превентивный механизм — новая система государственного общественного контроля, способствующая обеспечению законности деятельности администраций мест принудительного содержания в Российской Федерации // Юридическое образование и наука. — 2020. — № 12. — С. 28—34.
4. *Гуляев Д. Е.* Правозащитная деятельность уполномоченных по правам человека: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 10. — С. 76—80.
5. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. — 2018. — № 12. — С. 52—59.



6. *Перрон Ю. В.* О перспективах создания нового механизма международного контроля за соблюдением прав осужденных в Российской Федерации // Вестник института [ВИПЭ ФСИН России]: преступление, наказание, исправление. — 2016. — № 2. — С. 48—54.
7. *Хуторская Н. Б.* Проблемы создания Национального превентивного механизма в России // Актуальные проблемы организации деятельности органов и учреждений УИС : материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А. И. Зубкова и Дню российской науки. — Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2017. — С. 252—255.
8. *Чуксина В. В.* Институт омбудсмена как национальный превентивный механизм против пыток // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2012. — № 3. — С. 140—144.

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭВОЛЮЦИЯ РОССИИ  
(РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
КОНСТИТУЦИОННЫЙ ДИАЛОГ :  
СБОРНИК НАУЧНЫХ СТАТЕЙ /  
ПОД РЕД. В. Т. КАБЫШЕВА. САРАТОВ :  
САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ, 2019. 380 с.)**



**Аннотация.** В рецензии отмечается интеллектуальное богатство отечественной науки конституционного права, творцы которой накануне юбилея Конституции России вступили в диалог: диалог поколений; диалог научных школ; диалог мировоззрений; диалог личностей, одаренных талантом, пытливым умом, способностью ставить нетривиальные научные задачи и блестяще разрешать их, вовлекая в сотворчество правового пространства России государственных деятелей, общественных лидеров, политиков, практикующих юристов. Конституционный диалог, инициированный Саратовской школой конституционного права, стал свидетельством того, что отечественные ученые-государствоведы готовы к вызовам современности. Они понимают всю меру ответственности, которая возложена на властителей научных умов эпохи масштабных перемен, эпохи выбора пути дальнейшего развития цивилизации. Отразив самобытность представителей различных научных школ, преемственность в оценке науки как стези служения высокой истине, новизну путей поиска ответов на животрепещущие вопросы современного конституционного строительства России, рецензент обращает внимание на то, что сближает разные позиции, заставляет искать «общий знаменатель». Это философия конституционного мировоззрения, конституционная этика, ставшая основой бытия публичной власти в современной России.

**Ключевые слова:** Конституция России, конституционный диалог, Саратовская школа конституционного права, наука конституционного права.

**Татьяна Михайловна ПРЯНИНА,**

профессор кафедры  
государственно-правовых  
дисциплин

Школы права Института  
права и управления

Московского городского  
педагогического

университета,

доктор юридических наук,  
профессор

**PryaninaTM@mgpu.ru**

119017, Россия, г. Москва,

ул. Новокузнецкая, д. 16,  
корп. 10

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.219-229

**T. M. PRYAKHINA,**

*professor of the Department of State and Legal Disciplines  
Schools of Law of the Institute of Law and Management  
of the Moscow City Pedagogical University,  
Dr. Sci. (Law), Professor  
PryahinaTM@mgpu.ru  
119017, Russia, Moscow, ul. Novokuznetsk, 16, str. 10*

### **CONSTITUTIONAL EVOLUTION OF RUSSIA**

(REVIEW OF THE COLLECTION OF SCIENTIFIC ARTICLES:  
25 YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN  
FEDERATION: CONSTITUTIONAL DIALOGUE / ED.  
BY V. T. KABYSHEV. SARATOV : PUBLISHING HOUSE  
OF THE SARATOV STATE LAW ACADEMY, 2019. 380 p.)

**Abstract.** *The review notes the intellectual richness of the national science of constitutional law, the creators of which, on the eve of the anniversary of the Constitution of Russia, entered into a dialogue: a dialogue of generations; a dialogue of scientific schools; a dialogue of worldviews; a dialogue of individuals gifted with talent, an inquisitive mind, the ability to set non-trivial scientific problems and brilliantly solve them, involving statesmen, public leaders, politicians, practicing lawyers in the co-creation of the legal space of Russia. The constitutional dialogue initiated by the Saratov School of Constitutional Law has become an evidence that Russian state scholars are ready for the challenges of our time. They understand the full measure of responsibility that is assigned to the rulers of scientific minds in the era of large-scale changes, the era of choosing the path of further development of civilization. Reflecting the identity of representatives of various scientific schools, the continuity in the assessment of science as a path of service to the high truth, the novelty of ways to find answers to the burning questions of the modern constitutional construction of Russia, the reviewer draws attention to the fact that it brings together different positions, makes us look for a common denominator. This is the philosophy of the constitutional worldview, constitutional ethics, which has become the basis for the existence of public.*  
**Keywords:** *Russian Constitution, constitutional dialogue, Saratov School of Constitutional Law, science of constitutional law.*

**Н**а стыке эпох жить интересно. На сломе эпох жить трудно. На изломе эпох легко творить. Легко творить тем, кто познал суть власти, понял сущность властеотношений, обрел мудрость мировосприятия сквозь призму конституционных ценностей. Легко найти вдохновение там, где творчество стало основой жизни, стилем работы, базой мировоззрения, где интеллект дерзает решать масштабные проблемы конституционного строительства, где талант заставляет играть новыми красками острую постановку и элегантное решение вопросов государственного и общественного устройства в их конституционной

ипостаси, где ученые мыслят стратегически, перехватывая инициативу у исторического времени, опережают эпоху, в которой создают гармонию властеотношений.

Особенно легко творить на кафедре конституционного права Саратовской государственной юридической академии, легендарной кафедре, подарившей отечественной науке плеяду блестящих ученых, трудами которых возводится и совершенствуется величественное здание отечественного конституционализма. Творческий ресурс Саратовской школы конституционного права поистине неисчерпаем, в чем мы смогли лишним раз убедиться, отмечая рубежную дату — серебряный юбилей Конституции Российской Федерации.

Патриарх Саратовской школы конституционного права Владимир Терентьевич Кабышев стал инициатором конституционного диалога, прозорливо начав его задолго до праздничной даты. Мудрый, спокойный, добрый, заинтересованный разговор о конституционной судьбе России на страницах «Вестника Саратовской государственной юридической академии» продолжался в течение всего юбилейного года. Диалог не закончен, разговор заинтересованных собеседников продолжается и будет продолжаться бесконечно, ибо судьбы Отечества навсегда связаны с конституционной идеей, с Основным законом, с теми, кто призван служить своей стране, развивая ее конституционную составляющую, выводя государство и общество на новый уровень цивилизационного развития, оберегая Родину, сберегая народ России, укрепляя Российское государство.

Выход книги «25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог» под редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Т. Кабышева стал большим событием в современной юридической науке. Это событие было ожидаемым, ибо вопросы конституционного развития России актуализируются по мере возрастания сложности задач, стоящих перед государством и обществом, ускорения исторического времени. Высокие цели, которые ставит перед нами Конституция России, определяют столь же высокие, безупречные не только с точки зрения права, но и с позиций морали, нравственности средства их достижения.

Мы обсуждаем философию конституционного мировоззрения, конституционную этику как основу жизнедеятельности публичной и частной сферы бытия, целе- и ценностно ориентированность социальной эволюции страны и мира в целом, поскольку в плане декларирования и отстаивания конституционных добродетелей позиция Российской Федерации стала камертоном, на который ориентируются сторонники подлинных основ народовластия, сильного государства, достойного человека.

В диалог, начатый профессором В. Т. Кабышевым, вступили выдающиеся государствоведы современности, блестящие ученые-интеллектуалы, патриоты, государственники: С. А. Авакьян, Н. А. Боброва, Д. С. Велиева, В. В. Гошуляк, А. А. Джагарян, А. Р. Еремин, В. В. Еремян, Т. В. Заметина, В. Т. Кабышев, С. В. Кабышев, А. Н. Кокотов, Г. Н. Комкова, М. А. Краснов, М. А. Липчанская, В. Д. Мазаев, В. В. Мамонов, В. В. Невинский, М. В. Пресняков, Т. М. Пряхина, М. С. Саликов, Ю. И. Скуратов, Б. С. Эбзеев, М. Т. Габдуалиев, В. И. Гавриленко, Н. И. Кашурин, А. В. Мещеряков, Е. В. Титова, Н. В. Тупиков. Это и признанные ученые, гордость юридической науки, и молодые, дерзкие, ее надежда.



Диалог состоялся. Диалог получился умным, острым, критическим, заинтересованным, живым, интересным, бескомпромиссным в отстаивании основополагающих постулатов конституционализма. Это диалог сквозь года, поскольку на страницах книги благодарные ученики «разговаривают» со своими великими учителями, столпами науки конституционного права, передавшими нам истинное знание о гуманной власти, о нравственной политике, о том, как трудно и как необходимо высоко нести звание гражданина Отечества, ученого-патриота.

Это диалог вне времени, ибо мы обращаемся не только к современникам, но и к потомкам, будущим поколениям, которым стремимся передать опыт, знание, любовь к великой, суверенной, процветающей России, где уважение к Основному закону — норма жизни, где императив конституционности утверждается и подтверждается ежедневно. Это диалог, объединивший разнообразие и самобытность научных школ, ибо его география поистине впечатляет: Россия и Казахстан, Москва и Санкт-Петербург, Саратов и Самара, Саранск и Пенза, Пушкин и Пятигорск, Екатеринбург и Челябинск.

Но гораздо более впечатляет география лиц, вступивших в разговор, услышавших конституционалистов, изучивших статьи, согласившихся с выдвинутыми концепциями, приводящих свои доводы в поддержку выдвинутых идей либо аргументировано возражающих авторам и предлагающих свой взгляд на проблемы государственного и общественного строительства. Идея конституционного диалога, выдвинутая профессором В. Т. Кабышевым, не оставила равнодушным никого, получила отклик в умах и сердцах ученых, педагогов и студентов, теоретиков и практиков, государственных деятелей и общественных активистов. Глобальные идеи притянули к себе все неординарные, нетривиальные доктрины, и наука конституционного права в Саратовском диалоге заиграла новыми красками, обрела иные измерения понимания сути вещей, глубину научного прозрения и откровения гуманистического пафоса конституционализма.

Смелый, искренний, доверительный тон задал профессор В. Т. Кабышев. Интеллигентная стилистика разговора, уважительное отношение к чужому мнению, историческим фактам, опора на практику, доскональное знание материала, прозорливость, убедительность и аргументированность научной позиции — фирменный почерк В. Т. Кабышева. Профессор последовательно отстаивает свою принципиальную гражданскую позицию: Конституция РФ — документ XXI века. Юридически она олицетворяет образ новой России как свободного демократического федеративного правового государства, в котором верховенство права, неотчуждаемые права и свободы человека положены в основу сущности его бытия.

В условиях жесточайшего кризиса, вызовов XXI столетия Конституция РФ 1993 г. выступает как правовая основа объединения, стабильности, как вектор развития нашей страны. Столь высокая оценка той роли, которую сыграла и продолжает играть Конституция РФ в исторических судьбах России, находит подтверждение в тех перспективах преобразования государства и общества, которые открывает нам Основной закон. Конституция России нацелена на будущее, на прогрессивное развитие общества и государства и в целом носит программно-целевой характер. Лучше Конституции РФ 1993 г. в обозримом будущем ничего не предвидится. Будущее во многом зависит от верности Конституции,

умения жить по Конституции<sup>1</sup>. И это будущее, о котором говорилось в момент написания статьи, в некоторой мере уже наступило и подтвердило дальновидность профессора.

Процесс принятия конституционных поправок 2020 года показал: народ, государство, общество готовы и хотят жить по Конституции, поскольку видят в ней не только залог позитивной динамики жизни, гарантию укрепления суверенитета, обеспечения территориальной целостности и политической независимости государства, его экономической, военной, политической самодостаточности. Реформы 2020 года вдохнули новый импульс в Основной закон, одухотворили его, щедро наполнили гуманитарными смыслами, выстроили модель доверительных отношений между субъектами государственно-правовых отношений, основанных на понимании взаимной ответственности за судьбы друг друга и страны.

Поправки удивительным образом преобразовали холодную технократическую модель социально-инструментальной Конституции, которая была выбрана за основу в 1993 г., в Конституцию, «очеловечившую» человека, развернувшую государство и человека лицом друг к другу, консолидировавшую конструктивные силы для созидания, сотворчества в обустройстве Отчизны как общего дома, где чтут традиции, почитают старшее поколение, уважают современников, заботятся о младших, помнят о той громадной ответственности за судьбы будущих поколений, которая лежит на всех нас.

Конституционные ценности коррелируются с ценностью самой Конституции как воплощения нужд и чаяний народа, интересов человека, духа глубинного государства. Мировоззренческой основой обновленного текста Основного закона стала концепция власти как служения. Государство, народ, общество, гражданин, обладая властью, призваны служить общему делу, процветанию и благополучию России. Это совместное служение Отечеству возможно только в атмосфере доверия. Это служение единомышленников, так как в конституционном механизме организации власти граждане выбирают лиц, которым они доверяют возглавить совместную деятельность по продвижению к намеченным целям и с которыми они готовы разделить ответственность за принимаемые решения.

Научная интуиция профессора В. Т. Кабышева подсказала ему зачин юбилейного диалога. Первый вопрос, который был им поставлен, — это вопрос о необходимости поправок в Конституцию России 1993 г. Спустя два года поправки приняты. Их принятие — начало нового этапа в конституционной истории страны. Достоинство пройти его нам поможет добротная конституционно-правовая теория, существенный вклад в которую внесли участники «диалога». Авторы статей опередили время. Они говорят не только и не столько о неизбежности и желательности новации Основного закона, сколько о том, как не сбавить темп реформ, оправдать ожидания россиян, выдержать динамику развития, выстоять в неблагоприятных внешнеполитических условиях, перехватить инициативу и предложить такую повестку дня, которая в полной мере отвечает вызовам современности.

<sup>1</sup> *Кабышев В. Т.* Конституционный диалог // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В. Т. Кабышева ; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. С. 27—28.

О фундаментальном характере поставленных и решенных научных задач свидетельствует масштабность проблем, ставших объектом внимания авторов статей. Теоретико-методологические проблемы конституционного развития России, проблемы разделения властей и федерализма, формы изменения Конституции 1993 г., вопросы социальной справедливости и конституционного обеспечения свободы человека в России — вот те реперные точки, вокруг которых развернулась заинтересованная дискуссия. Именно эти вопросы находятся на острие политической и идеологической борьбы, являются центром общественных дискуссий, парламентских дебатов.

Успешное построение либо реформирование конституционных институтов власти должно проводиться в контексте общего целеполагания, с четкой формулировкой стратегических задач, которые ставят перед собой Российское государство и общество, тактики их достижения, с составлением альтернативных сценариев с положительным и отрицательным эффектом преобразовательной деятельности, с резервированием запасных моделей наращивания управленческого ресурса государства, позволяющего добиться поставленных целей.

Вышесказанное подтверждает необходимость интенсифицировать научные изыскания по проблемам конституционного строительства, расширения сферы научного поиска в условиях новой реальности, в которую вступила наша страна. Адекватные действия предполагают рациональные подходы к разрешению возникающих проблем, обогащение накопленного опыта новыми теориями, качественно иными социальными практиками. Значимость научных задач, решаемых авторами, подчеркивается необходимостью усиления конституционных начал в управлении общественными процессами.

Особой заслугой ученых является неординарная постановка проблем. Анализ конституционного развития России как системного масштабного политико-правового, экономического, идеологического, культурного, нравственного процесса, вбирающего в себя исторический опыт, воплощающего образ желаемого будущего, пути его достижения, эффективные и допустимые к использованию средства, представлен в сборнике в полном объеме. Широкий подход помог увидеть условия и факторы, обуславливающие органичность государственного управления социокультурным традициям страны, экономическому укладу, политическим традициям, ожиданиям общества, сформулировать меры по оптимизации конституционно-правового регулирования отношений по поводу власти, плавно перейти к стратегии умного управления.

Суть нового подхода к управлению заключается в том, что он ориентирован не на внешнее, а на внутреннее, на нечто имманентно присущее самой среде. Он ориентирован не на желания, намерения, проекты субъекта реформаторской, перестроечной и подобной деятельности, а на собственные законы эволюции и самоорганизации сложных систем. При этом главное — не сила (величина, интенсивность, длительность, всеохватность и т.п.) управляющего воздействия, а его согласованность с собственными тенденциями самоструктурирования нелинейной среды, т.е. правильная топология (пространственная и временная симметрия) этого воздействия.

Малое, но топологически правильно организованное — резонансное — воздействие может оказаться очень эффективным. Если мы будем «укалывать»

среду в нужное время и в нужном месте, конфигурационно согласованно с ее собственными структурами возбуждать, тогда она будет развертывать перед нами свои потенциально богатые формы, скрытые (зачастую неожиданно мощные) силы.

Новый подход к управлению позволяет ускорить эволюцию — сократить многочисленные блуждания постепенного эволюционного пути, избежать тех нелепых и пустых попыток, которые все равно будут размыты диссипативными процессами<sup>2</sup>. Ускорение эволюции — ответ на ускорение исторического времени. Цель эволюции Российского государства — сохранение суверенитета в условиях смены парадигмы цивилизационного развития, переформатирования внешней среды, изменения внутренней ситуации в стране. Юридическая наука позволяет правильно определить топологию конституционного воздействия на общественные отношения, ее временную размеренность и содержание.

Широкий подход, глубокое знание материала, объективных закономерностей общественного развития, учет субъективных факторов, эрудированность, высокая культура исследовательской деятельности позволили участникам диалога перейти от обсуждения конституционного развития страны к фундаментальным вопросам конституционной эволюции России. И этот качественный скачок научной деятельности мы ставим в безусловную заслугу всем авторам статей.

Формат рецензии не позволяет осветить во всех деталях научную дискуссию. Остановимся на тех моментах, которые определили статус сборника как научного шедевра, эталонного издания в плане методологии изучения конституционной эволюции, содержательного наполнения данного процесса. Отметим, что наш выбор наиболее ярких идей субъективен, отражает наше пристрастное мнение. Надеемся, рецензия станет стимулом продолжения конституционного диалога.

Итак, наиболее мощный посыл несут, по нашему мнению, следующие идеи авторов сборника.

Главные задачи российской цивилизации сформулированы в Конституции: утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия, сохранение сложившегося государственного единства, почитание памяти предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, обеспечение благополучия и процветания России (преамбула). Конституция России 1993 г. в совокупности всех ее положений и есть национально-правовая идея страны как основа укрепления российской цивилизации (А. Н. Кокотов).

Как эволюция в природе основана на соперничестве, так социальный прогресс предполагает конкуренцию. Важно обеспечить конституционное согласие, под которым следует понимать активное действие, через совершение которого одна сторона одобряет мнение другой стороны, формируется их единая воля, общая позиция по какому-то вопросу (В. В. Мамонов).

Один из фундаментальных вопросов — идентификация Конституции РФ 1993 г.: правопреемницей чего ее следует воспринимать — учредительных документов «буржуазной» или «социалистической» направленности? Кто с кого должен брать пример и чей опыт (Запада или Советского государства и России)

<sup>2</sup> Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Основания синергетики : Синергетическое мировидение. М. : Книжный дом «Либроком», 2018. С. 166—167.

менее абсурден и более последователен в контексте процесса государственного строительства? Подсказку следует искать в конвергенции (В. В. Еремян).

Будущее Конституции во многом зависит от политической воли Президента России (Н. А. Боброва).

Непосредственное применение Конституции России составляет исключительную компетенцию Конституционного Суда РФ. Суды общей юрисдикции обладают лишь теоретической возможностью прямого применения Конституции в ряде случаев. Еще менее вероятной представляется возможность непосредственного применения Конституции РФ иными правоприменителями (М. В. Пресняков).

Требуется дальнейшее совершенствование доктринальной и правовой аргументации в пользу признания прямого действия конституционных норм, механизма обеспечения такого действия с определенными юридическими последствиями (В. В. Невинский).

Размышляя о пределах конституционализации сфер общественных отношений, Б. С. Эбзеев отмечает: в современном конституционализме основные принципы организации государства и институты власти составляют лишь часть Основного закона, который все более активно обращается к устройству социального порядка в целом. Уже сегодня наука должна учитывать влияние на пределы конституционного регулирования переориентации экономики от товаропроизводства к сервису и курса на доминирование наукоемких отраслей промышленности; радикального смещения акцентов в социальной структуре общества; утраты феноменом собственности своей критериальной фундаментальности, ведущей к тому, что основное социальное противоречие конституируется теперь как конфликт между некомпетентностью и профессионализмом; радикальной переструктурировки институциональной организации общества и выдвижения на первый план феномена знания.

Отсюда следуют два вывода, имеющих значение для установления предмета конституционного права. Во-первых, правоотношения образуют лишь один из пластов конституционного воздействия на общество; они базируются на более глубоких пластах объективного правопорядка, государственной бытийности народа — государственном режиме, статусах его субъектов. Именно над ними возвышается самый верхний слой предметной характеристики конституционного права — общественные отношения, которые Саратовская школа много десятилетий тому назад предложила именовать конституционными отношениями. Во-вторых, в современном мире Конституция выступает в качестве Основного закона не только государства, но и общества, создавая тем самым предпосылки для преодоления их противопоставления<sup>3</sup>.

Конституционная психология может рассматриваться в двух аспектах: 1) как социально-правовое явление, характеризующее конституционно-психологическое состояние общества на конкретном этапе конституционно-правового развития государства; 2) как конструкт конституционных политико-правовых явлений. Базовой основой конституционной психологии могут стать: 1) психология сопричастности и вовлеченности населения в конституционно-правовые процессы народовластия;

<sup>3</sup> Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог. С. 100—102.

2) психология отражения правовых ценностей свободы, равенства, справедливости; 3) психология нравственно-этической нормативности (Е. В. Титова).

Оценка Конституции РФ как философско-нравственного, прогностического документа, в котором закрепляется система высших ценностей настоящего и будущего, должна заключаться в том, насколько предложенная парадигма развития соответствует интересам и особенностям российского общества и государства в современном мире. Не меняя конституционной матрицы мы всегда будем находиться в роли догоняющего. Для решения данных проблем возможны два варианта реагирования: нейтральный и системных изменений. Второй вариант требует признать, что по ряду позиций программно-целевой и прогностический потенциал Конституции России не соответствует цивилизационным особенностям Российского государства, основным общемировым трендам экономического и политического развития. Целесообразно подготовить широкий общественный диалог по уточнению конституционной матрицы развития (В. Д. Мазаев).

Государственная власть и муниципальная власть являются разновидностями единой публичной власти народа в Российской Федерации (С. А. Авакьян).

Один из рецептов сохранения конституционной демократии в условиях растущей волны популизма, угрожающей разрушить основные структуры демократического самоуправления, предлагает теория конституционного «диалога». Диалогический подход основан на конституционной сдержанности, при которой стороны диалога доверяют друг другу, уважительно относятся к «чужой» компетенции, формализуя обсуждение проблем (С. В. Кабышев).

Муниципальный конституционализм — система взглядов, ценностей, регулятивных и правоприменительных подходов, характеризующих, с одной стороны, признание и гарантирование на началах верховенства Конституции и правовой демократии публично-территориальной самоорганизации жителей как естественного выражения достоинства, индивидуальных и солидарных начал в правовом статусе личности, а с другой — основанную на императиве самостоятельности местных сообществ интеграцию соответствующих институтов в единую систему государственности (А. А. Джагарян).

В сложной системе взаимоотношений внутри местного самоуправления как публично-правового института пересекаются государственные, общественные интересы, интересы отдельных граждан, муниципальных образований. Определенный конституционный статус институтов местного самоуправления накладывает на государство круг обязательств по созданию соответствующего механизма его защиты (А. Р. Еремин).

Делегирование полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти — допустимая практика при соблюдении двух условий: проведения анализа эффективности такого делегирования; добровольности делегирования полномочий (М. А. Липчанская).

Государство проводит политику создания «точек экономического роста» в виде территорий и пространств в пределах одного (нескольких) субъектов Федерации. В связи с этим возникает вопрос: как будет соотноситься разрабатываемая Правительством РФ Стратегия пространственного развития Российской Федерации с конституционными принципами российского федерализма, в частности с принципом равноправия субъектов Федерации по вертикали и горизонтали?



Не приведет ли стратегия управления «территориями» и «пространствами» к выхолащиванию федералистской составляющей конституционного развития и постепенному переходу к унитаристской модели государства? (Т. В. Заметина).

Огромные пространства России — наше преимущество в становлении правовых и демократических институтов, утверждает профессор М. А. Краснов. Необходимо ценить региональное разнообразие страны (культурное, историческое, климатическое, иное), использовать региональный уровень для апробирования разных моделей (политических, экономических, социальных) перед тем, как распространять их на Федерацию в целом.

Мы констатируем, что институт отъезда депутата избирателями в субъектах РФ не состоялся, и он не может применяться при характеристике регионального парламентаризма. На уровне законодательных органов субъектов РФ произошел переход от императивного к свободному депутатскому мандату (В. В. Гошуляк).

С момента принятия Конституции 1993 г. не произошло принципиального изменения соотношения социальных сил в российском обществе. Политическое влияние крупной буржуазии, исповедующей либеральные ценности западного образца, не претерпело принципиальных изменений, средний класс не заявил о своих политических требованиях, оппозиционные лозунги не пользуются широкой популярностью. В настоящее время в стране отсутствуют необходимые социальные и политические предпосылки для крупномасштабной конституционной реформы, а тем более для принятия новой Конституции страны. В нынешних российских условиях наиболее перспективен путь развития Конституции путем внесения отдельных поправок, не затрагивающих основ конституционного строя и главу о правах и свободах человека и гражданина. Он прагматичен, жизнеспособен, реализуем на практике (Ю. И. Скуратов).

Развитие Конституции может быть позитивным или прогрессивным, нейтральным, негативным или регрессивным. Конституция не может не развиваться. Если она не фиктивна, а реальна, то она не может не рефлексировать действительность. Последняя же отнюдь не статична. Следовательно, вопрос не в том, может ли и должна ли развиваться Конституция, а в том, каким образом, какими путями и в каких формах она развивается (М. С. Саликов).

В институте основных обязанностей граждан должна получить свое подтверждение идея единства прав и обязанностей человека, ответственности каждого гражданина за судьбу страны, защиту Конституции и законов, взаимной ответственности за добросовестное выполнение обязанностей как со стороны человека, так и со стороны государства. Человек выступает не в качестве потребителя, не пассивным объектом управления, а активным субъектом политической, экономической, общественной жизни, человеком-созидателем, строителем справедливого общества и государства (Т. М. Пряхина).

Оптимальной для современной России является модель социально ориентированного развития государства и общества, нацеленная на эффективное развитие социального бизнеса и социального взаимного партнерства, долгосрочное социальное инвестирование (А. В. Мещеряков, Н. И. Кашурин).

Одним из возможных направлений социальной политики в кардинально меняющемся мире может быть возрождение идеи минимального гарантированного дохода каждого члена общества (безусловного базового дохода — ББД). Аналогом

ББД, адаптированным к условиям Российской Федерации, мог бы стать доход граждан России от добычи полезных ископаемых (В. И. Гавриленко).

Цель справедливости состоит в достижении общего благополучия, процветания всех людей, живущих в государстве. Парадокс состоит в том, что такому процветанию отнюдь не будет способствовать одинаковое отношение к каждому человеку при распределении возможностей и ресурсов, поскольку у разных людей разные способности. Один человек данные ресурсы и возможности может бездумно растратить, а другой приумножить. Здесь свою роль должно сыграть государство, реализующее общую цель — обеспечение условий, позволяющих всем членам общества достигать поставленных перед собой жизненных целей (Г. Н. Комкова).

При обсуждении категории «собственность» в контексте ее конституционно-правового регулирования опасен сугубо узко-правовой подход, поскольку «собственность» в конституционном механизме народовластия приобретает особую политическую и правовую природу (М. Т. Габдуалиев).

Российская Федерация, будучи связанной требованием соблюдать международный договор, тем не менее обязана обеспечить верховенство национальной Конституции при возникновении коллизий отдавать приоритет конституционным нормам (Д. С. Велиева).

Исторически сложилось, что усиление власти в России способствовало укреплению народного единства и суверенитета, что было необходимо, но всегда сопровождалось ограничением свободы личности (Н. В. Тупиков).

Спектр проблем широк. Постановка вопросов остра. Аргументы весомы. Предстоит оценить истинность научных теорий, выбрать те, которые наиболее благоприятны для современного этапа конституционной эволюции России. Выбор должен быть точным и верным. Ошибиться нельзя. Поэтому так важно продолжить диалог, который был начат на базе Саратовской школы конституционного права. Нам всем жизненно необходимо поговорить о действительно важных вещах, непреходящих жизненных ценностях. Проговорив проблемы, мы сумеем принять выверенные решения в области конституционного обустройства публичной власти, реализовать их надлежащим образом. Конституционное творчество должно быть умным, точным, нравственным, эффективным, принципиальным, добрым — таким, каким увидели мы его на страницах «конституционного диалога».

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кабышев В. Т. Конституционный диалог // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В. Т. Кабышева; — Саратов : Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2019. — С. 27—38.
2. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Основания синергетики : Синергетическое мировидение. — М. : Книжный дом «Либроком», 2018.
3. Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // 25 лет Конституции Российской Федерации: конституционный диалог / под ред. В. Т. Кабышева. — Саратов : Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2019. — С. 96—108.



**Вероника Алексеевна  
ФАДЕЕВА,**

доцент кафедры  
конституционного права  
имени И. Е. Фарбера  
Саратовской  
государственной  
юридической академии,  
кандидат юридических наук  
[super.rra2012@yandex.ru](mailto:super.rra2012@yandex.ru)  
410056, Россия, г. Саратов,  
ул. Вольская, д. 1

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В РОССИИ

**Аннотация.** Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей функционирует в Российской Федерации уже более восьми лет. Его работа положительно оценивается со стороны предпринимательского сообщества. В статье обозначены некоторые аспекты правового регулирования статуса Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Анализ показателей ежегодных докладов федерального бизнес-омбудсмена позволяет сделать вывод об эффективности и востребованности исследуемого института. Автор приходит к выводам о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования статуса федерального бизнес-омбудсмена.

**Ключевые слова:** институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Торгово-промышленная палата РФ, государство, экономические права и свободы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.230-235

**V. A. FADEEVA,**

Associate Professor of the Department  
of Constitutional Law named after I. E. Farber  
of the Saratov State Law Academy,  
Cand. Sci. (Law)

[super.rra2012@yandex.ru](mailto:super.rra2012@yandex.ru)

410056, Russia, Saratov, ul. Volskaya, 1

### SOME ASPECTS OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE INSTITUTION OF THE COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURS IN RUSSIA

**Abstract.** The Institute of the Business Ombudsman in Russia has been functioning in the Russian Federation for more than eight years. His work is positively evaluated by the business community. The article outlines some issues of legal regulation of the status of the Business Ombudsman in Russia. The analysis of the indicators of the annual reports of the federal Business Ombudsman allows us to draw a conclusion about the effectiveness

*and relevance of the institute under study. The author comes to the conclusion that it is necessary to further improve the legal regulation of the status of the federal business ombudsman.*

**Keywords:** *The Institute of the Business Ombudsman in Russia, ombudsman, Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation, state, economic rights and freedoms.*

**И**нститут уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации осуществляет свою деятельность уже более восьми лет. Это достаточный срок для теоретического анализа правового статуса данного специализированного института омбудсмана и практического осмысления его работы.

В Докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2020 год (далее — Доклад за 2020 год)<sup>1</sup> общая оценка функционирования института приведена в следующих словах: «За эти годы он доказал не только свою нужность, но и эффективность».

По данным Доклада за 2020 год, всего в аппарат института поступило 79 990 обращений<sup>2</sup>, большинство из которых были отработаны на момент подготовки доклада.

И если эффективность и востребованность института бизнес-омбудсмана оправдана временем и положительной оценкой субъектов предпринимательской деятельности, то вопрос о правовом статусе этого института еще исследуется учеными-правоведами и учеными-политологами.

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации осуществляет свою работу вне института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, но обладает конституционно-правовым статусом.

Конституционно-правовой статус института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации заключатся в возложенных на федерального бизнес-омбудсмана и региональных бизнес-омбудсменов целей, задач и функций, предусмотренных Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее — Закон № 78-ФЗ)<sup>3</sup>, осуществление которых особенно актуально для наиболее полной реализации экономических прав и свобод, провозглашенных Конституцией РФ, а также для развития политики государственно-частного партнерства, являющейся приоритетным направлением на пути к устойчивому экономическому развитию нашего государства.

Цель работы федерального и региональных бизнес-омбудсменов заключается в обеспечении гарантий государственной защиты прав и законных интересов

<sup>1</sup> Сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Доклады. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения: 08.03.2021).

<sup>2</sup> URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru>. С. 17.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (в ред. от 28.11.2015) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305 ; 2013. № 44. Ст. 5633.



субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения этих прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Кроме того, обособленное функционирование института бизнес-омбудсмена не отменяет и не пересматривает его исторической правовой природы как внутрисударственного специализированного органа по содействию и защите прав человека, специализированного по отношению к конституционно-правовому институту уполномоченного по правам человека.

Правовой статус института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, как и института омбудсмена общей компетенции, отвечает требованиям, установленным в международном праве<sup>4</sup>.

Формально, с позиций международного права, в России существует только два специализированных института по правам человека — Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, потому что их учреждение и функционирование соответствуют основным критериям, изложенным в Парижских принципах по отношению к национальным институтам по правам человека (приложение к Резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20.12.1993)<sup>5</sup>: они созданы на основе конституции или закона, обеспечивают представительство гражданского общества, реализуют консультативно-рекомендательную, аналитическую, информационно-просветительскую и коммуникативную функции.

Хотя положительный ответ на вопрос о конституционности правового статуса института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, на наш взгляд, не вызывает серьезных нареканий, полагаем, что дальнейшего исследования требуют некоторые вопросы нормативной регламентации деятельности института бизнес-омбудсмена.

Ключевая роль в работе института уполномоченного по защите прав предпринимателей отведена Уполномоченному при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

В соответствии с п. 2 ч. 1 Закона № 78-ФЗ «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами...».

Уже из законодательного определения следует, что федеральный бизнес-омбудсмен заключает в своей деятельности частный и публичный подход при реализации возложенных на него задач. При этом только Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей обладает рядом полномочий, закрепленных в ст. 6 Закона № 78-ФЗ, которых нет у его региональных коллег.

<sup>4</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 № 48/134 «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека» // URL: <http://base.garant.ru/2565436/> (дата обращения: 08.03.2021).

<sup>5</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 № 48/134 «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека».

Особый правовой статус Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей требует дальнейшего совершенствования нормативной процедуры его назначения.

Согласно ч. 3 ст. 1 Закона, регламентирующего статус федерального бизнес-омбудсмана, назначение на должность Уполномоченного отнесено к ведению Президента РФ. При этом отмечается, что оно осуществляется с учетом мнения предпринимательского сообщества. Здесь следует согласиться с В. В. Эмих, которая полагает, что подобный порядок назначения имеет ряд преимуществ: гарантирует независимость Уполномоченного от подконтрольных ему органов и должностных лиц, поскольку Президент РФ имеет особое положение — является главой государства, но не входит ни в одну из трех ветвей государственной власти, а также позволяет обеспечить тесное взаимодействие бизнес-омбудсмана и главы государства, имеющего рычаги воздействия на органы, на действие (бездействие) которых Уполномоченный рассматривает поступившие жалобы<sup>6</sup>.

К недостаткам данной статьи Закона следует отнести отсутствие формализованной процедуры, в соответствии с которой осуществляется учет мнения предпринимательского сообщества о кандидатуре (кандидатурах) на должность федерального бизнес-омбудсмана.

Само понятие «предпринимательское сообщество» в настоящее время не имеет законодательного закрепления, но зачастую используется в различных документах<sup>7</sup>.

В связи с тем, что на сегодняшний день отсутствует официальное правовое определение понятия «предпринимательское сообщество», считаем его применение в ч. 3 ст. 1 Закона № 78-ФЗ нецелесообразным. В существующем виде указанное положение на деле может кардинально исказить благое намерение законодателя. Президент РФ обладает свободой выбора в данном вопросе и вправе согласовывать кандидатуру (кандидатуры) на должность федерального бизнес-омбудсмана с теми группами, объединениями субъектов предпринимательской деятельности, а также с индивидуальными субъектами хозяйственного оборота, которые изначально разделяют позицию руководства страны во взятом курсе экономического развития государства, политики в отношении малого и среднего предпринимательства. В таком случае альтернативные точки зрения в вопросе назначения федерального бизнес-омбудсмана могут быть даже не представлены в процессе согласования с Президентом РФ.

<sup>6</sup> Эмих В. В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Т. 13. Вып. 3. С. 116—117.

<sup>7</sup> См. например: Указ Президента РФ от 18.06.2012 № 878 «О Совете при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России» (в ред. от 08.04.2015) // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3499; 2015. № 15. Ст. 2244; постановление Правительства РФ от 21.05.2013 № 426 «О Федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014—2020 годы»»: (в ред. от 02.07. 2014) // СЗ РФ. 2013. № 22. Ст. 2810; 2014. № 31. Ст. 4411.





Часть 3 статьи 1 Закона № 78-ФЗ предлагается изложить в следующей редакции: «Президент Российской Федерации назначает Уполномоченного с учетом мнения Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, выраженного в решении, оформленном в соответствии с Уставом Торгово-промышленной палаты Российской Федерации».

Торгово-промышленным палатам и крупнейшим объединениям предпринимателей принадлежит особая роль в отстаивании интересов частного сектора экономики страны в диалоге с властью. При этом, на наш взгляд, главным объединением предпринимателей остается именно Торгово-промышленная палата РФ.

Современная история существования Торгово-промышленной палаты в России относится к началу 1990-х гг. Важным шагом стало подписание 18.03.1993 Указа Президента РФ Б. Н. Ельцина «О Торгово-промышленной палате Российской Федерации». Затем он был доработан и в июле 1993 г. принят Верховным Советом Российской Федерации в виде Закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»<sup>8</sup>, что явилось значительным событием в процессе становления и дальнейшего развития системы торгово-промышленных палат в стране.

Статья 1 данного нормативного правового акта, устанавливает, что Торгово-промышленная палата РФ является негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей российские предприятия и российских предпринимателей. Это определение не содержит точной характеристики организационно-правовой формы данной организации, но конкретно указывает на негосударственный статус палаты, которая является объединением предпринимателей и выражает именно их интересы. Следует отметить, что Закон наделяет торгово-промышленные палаты правами на выполнение отдельных государственных функций, что позволяет говорить о них как о своеобразном публичном юридическом лице в сфере торговой деятельности.

Статья 3 Закона «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» определяет цели и задачи торгово-промышленных палат. В соответствии с ней они создаются для содействия развитию экономики Российской Федерации, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктуры, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей Российской Федерации с предпринимателями зарубежных стран.

В перечислении возложенных на торгово-промышленные палаты задач, в частности, говорится о том, что они организуют как взаимодействие между гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, так и их взаимодействие с государством в лице его органов, а также с социальными партнерами. К первостепенным задачам торгово-промышленных палат отнесено оказание помощи российским предприятиям и предпринимателям, представление и защита их интересов по вопросам, связанным с осуществлением хозяйственной деятельности, в том числе и за границей.

<sup>8</sup> Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020) // Российская газета. 1993. № 154.

Учитывая особый правовой статус Торгово-промышленной палаты РФ, а также значимость данной организации в отстаивании интересов предпринимателей России в диалоге с властью, согласование Президентом РФ кандидатуры на должность федерального бизнес-омбудсмена с данной негосударственной, некоммерческой организацией, формирующей коллективную, согласованную волю граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, представляется логичным решением.

Также необходимо закрепить в Законе № 78-ФЗ норму, в силу которой кандидатуры, предложенные Президенту РФ на должность федерального бизнес-омбудсмена, должны быть предварительно утверждены в рамках работы Торгово-промышленной палаты РФ, включающей в себя многочисленные отраслевые и региональные объединения представителей бизнес-среды, имеющей развитую сеть в субъектах РФ. В этой связи целесообразно было бы предусмотреть порядок выдвижения кандидатур от Торгово-промышленной палаты РФ в Уставе данной некоммерческой организации.

Таким образом, для совершенствования правового статуса Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей необходимо, чтобы федеральный бизнес-омбудсмен назначался на должность с учетом мнения Торгово-промышленной палаты РФ, а сам порядок назначения на должность приобрел четкое и подробное законодательное регламентирование и включал нормы о выдвижении кандидатов на должность федерального бизнес-омбудсмена.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Эмих В. В. Омбудсмены, содействующие защите прав предпринимателей: мировой опыт и перспективы развития // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — 2013. — Т. 13. — Вып. 3. — С. 111—137.





**Андрей Александрович  
ДРОЗДОВ,**

аспирант кафедры  
конституционного и  
муниципального права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**drozdov@asnis.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ЗАЩИТА УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДХОДОВ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы защиты прав собственности Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Автор полагает, что деятельность Уполномоченного способствует развитию института собственности в России. В тексте раскрывается конституционное содержание и значимость неприкосновенности собственности для правовой системы государства и развития верховенства права. Автор приходит к выводу, что соответствующая защита должна осуществляться при неукоснительном соблюдении принципа поддержания баланса частных и публичных интересов, а в целях совершенствования подходов в защите необходимо учитывать толкование указанного принципа, данное Конституционным Судом РФ и Европейским Судом по правам человека. В подтверждение указанных выводов автор раскрывает корреспондирующие между собой подходы к толкованию защиты прав собственности Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ.

**Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, неприкосновенность собственности, конституционная защита собственности, совершенствование подходов, соразмерность, баланс частных и публичных интересов, практика Конституционного Суда РФ, практика Европейского Суда по правам человека.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.236-244

**A. A. DROZDOV,**  
postgraduate student of the Department  
of Constitutional and Municipal Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
**drozdov@asnis.ru**  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS BY THE OMBUDSMAN IN THE RUSSIAN FEDERATION: IMPROVING APPROACHES

**Abstract.** The article deals with the protection of property rights by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. The author believes that the activities of the Commissioner contribute to the development of the institution of property in Russia. The text reveals the constitutional content and significance of the inviolability of property for the legal system of the state

*and the development of the rule of law. The author concludes that the relevant protection should be carried out in strict compliance with the principle of maintaining a balance of private and public interests, and in order to improve approaches to protection, it is necessary to consider the interpretation of this principle given by the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights. In support of these conclusions, the author reveals the corresponding approaches to the interpretation of the protection of property rights of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights.*

**Keywords:** *Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, inviolability of property, constitutional protection of property, improvement of approaches, proportionality, balance of private and public interests, practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, practice of the European Court of Human Rights.*

**И**нститут Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее также — Уполномоченный) занимает важнейшее место в системе защиты прав и свобод человека в России.

Установленная ст. 1 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» цель учреждения должности Уполномоченного в виде обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами во многом определяет значимость деятельности Уполномоченного.

Ежегодно Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова публикует доклады о своей деятельности, отдельные главы которых касаются защиты социальных и экономических прав и свобод.

Особое внимание Уполномоченного в этих главах обращено на защиту прав собственности, что, по-видимому, обусловлено в том числе значимостью неприкосновенности собственности в общественном восприятии<sup>1</sup>.

Разумеется, неприкосновенность собственности и ее конституционная защита являются основными элементами правового государства и верховенства права, на что также обращал внимание и Конституционный Суд РФ<sup>2</sup>.

В учебном пособии по конституционной экономике под редакцией судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Гаджиева отмечалось, что неприкосновенность собственности также является одной из несущих конструкций экономики государства<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> По данным Доклада о деятельности Уполномоченного за 2019 год, право на неприкосновенность собственности отметили в числе значимых 30 % опрошенных (URL: [https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019\\_fin\\_compressed.pdf](https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf) (дата обращения: 26.02.2021)).

<sup>2</sup> См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2011 № 1-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>3</sup> Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М. : Юстицинформ, 2010. С. 33.



Системное место института собственности в общественной жизни и экономике страны напрямую отражается на деятельности Уполномоченного по защите прав собственности, что, безусловно, положительно влияет на развитие правовой системы государства. Например, как следует из Доклада о деятельности Уполномоченного за 2017 год, Т. Н. Москалькова в течение длительного времени занимается решением проблемы защиты прав добросовестных приобретателей жилья<sup>4</sup>, которая являлась одной из насущных в области как конституционного, так и гражданского права.

В частности, «отмечалась проблема осуществления права на компенсацию при удовлетворении исков об истребовании жилых помещений от добросовестного приобретателя и высказывались соответствующие рекомендации. В связи с этим Уполномоченный придает особое значение принятому в июне 2017 г. Конституционным Судом Российской Федерации постановлению, которым положение пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации признано не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно допускает истребование жилого помещения, являющегося выморочным имуществом, от его добросовестного приобретателя, который при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на данные Единого государственного реестра недвижимости и в установленном законом порядке зарегистрировал право собственности на него»<sup>5</sup>.

Также Уполномоченный указал на то, что содержащееся в п. 1 ст. 302 ГК РФ понятие «добросовестный приобретатель» не является в достаточной степени определенным, в связи с чем проблема в правоприменительной практике остается.

Однако уже в 2019 г. в своем Докладе о деятельности Уполномоченного Т. Н. Москалькова заметила, что были предоставлены дополнительные гарантии добросовестным приобретателям жилья, государству удалось решить в определенной степени проблему защиты прав добросовестных приобретателей жилья<sup>6</sup>.

«В 2019 году по этому поводу высказал свое мнение и ЕСПЧ, признав нарушение со стороны государства права добросовестного приобретателя на защиту собственности и отметив, что гражданин не может принимать на себя риск аннулирования права собственности на квартиру в связи с упущениями со стороны властей в процедурах, специально предназначенных для предотвращения мошенничества в ходе сделки с недвижимостью»<sup>7</sup>.

Примечательно, что в своем докладе Уполномоченный сослался на позицию Европейского Суда по правам человека, которая во многом продолжает заданную ранее тенденцию недопустимости возложения бремени неблагоприятных последствий за ошибки государства на частное лицо.

<sup>4</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // URL: [https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/lite2-doclad\\_20.04.18.pdf](https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/lite2-doclad_20.04.18.pdf) (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год.

<sup>6</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // URL: [https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019\\_fin\\_compressed.pdf](https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf) (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>7</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год.

В качестве другого примера деятельности Уполномоченного по защите неприкосновенности собственности в том же Докладе приведено дело, касающееся признания и защиты права собственности на жилое помещение: «Гражданин Г., находящийся в местах лишения свободы, обратился с жалобой на совершение в отношении принадлежащего ему имущества (квартиры) мошеннических действий. Уполномоченным была инициирована проверка, по результатам которой возбуждено уголовное дело. Приговором Орехово-Зуевского городского суда Московской области злоумышленники признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ».

Приведенные примеры в частности и деятельность Уполномоченного в этой области в целом сыграли положительную роль в конституционной защите прав собственности и совершенствовании соответствующего законодательства.

Вместе с тем, к сожалению, защита неприкосновенности собственности в России не является совершенной. В этом смысле целесообразно рассмотреть вопросы защиты собственности с точки зрения конституционного регулирования по следующей причине.

Как отмечал академик О. Е. Кутафин, «Регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам — основе всего правового регулирования отношений собственности»<sup>8</sup>.

Именно в контексте центральной роли конституционного права в регулировании отношений собственности и стоит рассматривать вопросы защиты соответствующих прав, в том числе и Уполномоченным.

Согласно положениям Конституции России право собственности имеет достаточно определенные и высокие гарантии (ст. 35 и 36). Как следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, право собственности может быть ограничено в целях защиты публичного интереса, а также защиты прав и законных интересов других субъектов правоотношений при определенных условиях.

Здесь следует привести цитату Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина, который очень справедливо заметил, что «ограничения не могут посягать на само существо права. В противном случае это будет не ограничение, а умаление, уничтожение прав и свобод, что несовместимо с достоинством человека как правового существа»<sup>9</sup>.

Примечательно, что именно применяемые ограничения прав собственности, как правило, могут становиться в итоге нарушениями неприкосновенности собственности в конституционно-правовом смысле, и чаще всего из-за отсутствия четко установленных критериев таких ограничений.

Уполномоченным также отмечалось, что двусмысленность некоторых правовых норм и размытость определений может приводить к отсутствию единства судебной практики<sup>10</sup>, а впоследствии и к нарушению прав в связи с противоречием принципу равенства.

<sup>8</sup> Кутафин О. Е. Избранные труды : в 7 т. М. : Проспект, 2011. Т. 7 : Российский конституционализм : монография. С. 326.

<sup>9</sup> Зорькин В. Д. Конституция и права человека в XXI веке : К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М. : Норма, 2008.

<sup>10</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год.





Для рассмотрения пределов ограничений в правах собственности в целях совершенствования защиты этих прав обратимся к позициям Конституционного Суда РФ.

В постановлении от 31.01.2011 № 1-П Конституционный Суд отметил, что «...вмешательство государства в отношении собственности не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению».

Кроме того, «никто не может быть поставлен под угрозу возможного обременения на неопределенный или слишком продолжительный срок»<sup>11</sup>.

Эти позиции носят общий характер и раскрывают основополагающие принципы недопущения произвольного вмешательства государства в отношении собственности. Они могут являться отправной точкой при рассмотрении Уполномоченным соответствующих обращений и вопросов защиты прав собственности, в том числе в случае их ограничения.

Рассматривая вопрос о конституционности норм УПК РФ о порядке признания предметов вещественными доказательствами по уголовному делу (в деле заявителя этими предметами являлось производственное оборудование, которое он использовал в своей деятельности), Конституционный Суд сформулировал крайне важные для развития принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов в отношении собственности позиции<sup>12</sup>. Так, Суд прямо указал на то, что изъятие имущества у не являющихся участниками уголовного дела лиц может носить лишь временный характер, а само изъятие подлежит судебной проверке; следователи должны учитывать предназначение изымаемого имущества.

Изъятие и удержание по уголовному делу «орудий производства» хозяйствующего субъекта на длительный срок влечет комплекс негативных последствий не только для этого субъекта, но и для неопределенного круга лиц из числа работников организации, потребителей товаров/услуг, а также для бюджетов всех уровней в части сокращения налоговых поступлений.

Конституционный Суд также отметил, что удержание необходимых для осуществления хозяйственной деятельности организации предметов в досудебном производстве является произвольным и несоразмерно ограничивающим права собственности участника оборота. Такие действия наносят собственнику колоссальные убытки и блокируют осуществляемую им деятельность.

Конституционный Суд РФ в описанном примере, помимо исправления очевидной ошибки правоприменителя, приводит конкретные критерии несоразмерности ограничения прав собственности частного субъекта, учитывая которые, правоприменитель не допустил бы нарушений этих прав.

<sup>11</sup> См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.01.2018 № 1-П // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

Представляется, что учет Уполномоченным этих критериев при защите прав конкретного лица позволит предотвратить указанные выше негативные последствия от возможных ограничений его прав.

Изложенным позициям Конституционного Суда корреспондируют положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция), а также прецедентная практика Европейского Суда по правам человека.

Допускаемые ограничения прав собственности в соответствии со ст. 18 Конвенции не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены. В этой связи необходимо установить, имеются ли подтверждения того, что действия властей основывались на скрытой цели и являлась ли эта цель основной<sup>13</sup>. При этом ЕСПЧ указывал, что скрытой целью является цель, не предусмотренная Конвенцией и отличающаяся от той, которая официально провозглашается властями (или той, которая может быть разумно подразумеваться из контекста)<sup>14</sup>.

Рассматривая возможные ограничения и вмешательство государства в отношении собственности, необходимо обратить внимание на ст. 1 Протокола № 1 Конвенции, согласно которой каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности; никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что вмешательство в право на уважение собственности должно устанавливать «справедливое равновесие» между общим интересом и требованиями защиты фундаментальных прав лица. Должно быть достигнуто разумное соотношение пропорциональности между применяемыми средствами и целью, преследуемой мерой, которая лишает лица его имущества или контролирует его использование<sup>15</sup>.

Любое вмешательство публичных властей в беспрепятственное пользование собственностью должно быть законным и соразмерным; должен обеспечиваться баланс между частными и публичными интересами<sup>16</sup>. При этом собственнику должна быть обеспечена возможность на получение эффективной правовой защиты на национальном уровне<sup>17</sup>.

Изложенное означает, что ЕСПЧ также признает ключевую роль принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов в отношениях собственности и в функционировании правовой системы государства. Это вызывает

<sup>13</sup> Мерабишвили (Merabishvili) против Грузии (БП), пар. 291, 309 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>14</sup> Тимошенко (Tymoshenko) против Украины, пар. 294 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>15</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 06.12.2011 по делу «Гладышева (Gladysheva) против Российской Федерации» (жалоба № 7097/10). П. 66 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>16</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 06.12.2011 по делу «Гладышева (Gladysheva) против Российской Федерации».

<sup>17</sup> Решение по делу «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства». П. 120 // URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#> (дата обращения: 26.02.2021).



необходимость неукоснительного соблюдения названного принципа при защите неприкосновенности собственности с целью недопущения ситуаций чрезмерного вмешательства в отношения собственности.

Таким образом, корреспондирующая друг другу практика Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ исходит из того, что:

- неприкосновенность собственности является основополагающим элементом правовой системы;
- ограничения прав собственности возможны только при строгом соблюдении законодательно установленных оснований (отвечающих критерию правовой и временной определенности), а также при наличии доказуемого конкретными обстоятельствами публичного интереса и только в рамках целей такого интереса (недопустимость скрытой цели);
- такие ограничения должны быть соразмерными и учитывать баланс конкурирующих интересов;
- защита других конституционно значимых ценностей невозможна иными способами, нежели путем ограничения прав конкретных лиц;
- ограничения прав собственности должны подлежать судебному контролю;
- возможные убытки, вызванные ограничениями прав собственности, являются минимальными в сравнимых обстоятельствах.

В целях совершенствования защиты конституционных прав собственности, в частности и Уполномоченным, следует учитывать содержание принципа соблюдения баланса частных и публичных интересов, в том числе в его истолковании Конституционным Судом и ЕСПЧ, и не допускать ошибок, что позволит обеспечить правовую определенность в соответствующих отношениях.

Одним из примеров отступления от названного принципа является неопределенность в регулировании УПК РФ меры пресечения в виде залога.

Согласно ч. 1 ст. 106 УПК РФ залог состоит во внесении или в передаче подозреваемым, обвиняемым либо другим физическим или юридическим лицом недвижимого имущества и движимого имущества в виде денег, ценностей и допущенных к публичному обращению в Российской Федерации акций и облигаций, в том числе в целях обеспечения явки подозреваемого либо обвиняемого к следователю, дознавателю или в суд.

В первую очередь здесь в связи с рассматриваемым вопросом нужно обратить внимание на следующее:

- залогодателем может выступать лицо, не имеющее какого-либо отношения к уголовному делу;
- в качестве предмета залога может выступать достаточно разнообразное имущество (активы).

Частью 9 указанной ст. 109 УПК РФ установлено, что в случае нарушения подозреваемым либо обвиняемым обязательств, связанных с внесенным залогом, залог обращается в доход государства.

В остальных случаях суд при постановлении приговора или вынесении определения либо постановления о прекращении уголовного дела решает вопрос о возвращении залога залогодателю (ч. 10).

Как видно из анализа изложенных норм, в них отсутствуют положения о порядке возврата предмета залога третьему лицу по его требованию, а также

возможные случаи, при которых такой возврат допустим. Эти же положения отсутствуют и в ст. 110 УПК РФ (отмена или изменение меры пресечения).

Во-первых, нормы УПК РФ таким образом допускают ситуацию, при которой лицо находится в состоянии неопределенности и неясности относительно длительности периода удержания его имущества и сроках возврата этого имущества, что случалось в российской практике<sup>18</sup>.

Правовая неопределенность обжалованных норм в этом смысле выражается в отсутствии установленных критериев и случаев, когда по требованию залогодателя, не являющегося подозреваемым либо обвиняемым по уголовному делу, ему возвращают предмет залога.

Такая неопределенность несет существенные риски для залогодателей — третьих лиц, так как нормы УПК РФ не учитывают возможность изменения их финансового положения и (или) иных обстоятельств, влияющих на волю собственника, а также не учитывают экономической ценности этого имущества для собственника и его законных интересов в беспрепятственном осуществлении своих прав.

Во-вторых, допуская удержание имущества залогодателя (в случае если залогодатель потребовал это имущество вернуть), нормы УПК РФ о залоге и принятии решения об отмене или изменении меры пресечения вступают в прямое противоречие с конституционным принципом соблюдения баланса частных и публичных интересов.

Залогодатель несет риск произвольного и длительного лишения его возможности пользоваться и распоряжаться своим имуществом. Он не имеет возможности извлекать из этого имущества полезные свойства, получать доходы (например, в виде процентов по счету) и т.д.

При этом публичные интересы в явке подозреваемого или обвиняемого на следственные действия или в судебные заседания могут быть обеспечены иными предусмотренными УПК РФ мерами процессуального принуждения, не связанными с правами и законными интересами третьего лица — залогодателя.

Иное представляет собой чрезмерное вмешательство в частные интересы залогодателя, так как ставит беспрепятственное осуществление его правомочий собственника в зависимость от усмотрения следователя или суда (как это произошло в указанном выше примере<sup>19</sup>) и не соответствует изложенным выше гарантиям защиты.

С учетом значимости прав собственности такой вопрос, как возврат имущества по требованию собственника, не может оставаться на усмотрение следователя или суда в отсутствие установленных УПК РФ случаев и (или) критериев возврата залога по требованию залогодателя, в связи с чем целесообразно рассмотреть вопрос о соответствующих дополнениях УПК РФ, с предложением о внесении которых может обратиться и Уполномоченный.

Подводя итог всему изложенному, автор полагает, что вклад института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в развитие неприкосновенности собственности трудно переоценить.

<sup>18</sup> См., например: определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3270-О // URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2021).

<sup>19</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3270-О.



Для совершенствования подходов к защите прав собственности необходимо учитывать содержание критериев соблюдения баланса частных и публичных интересов в том истолковании, которое дает Конституционный Суд РФ и Европейский Суд по правам человека. При этом в некоторых случаях, как, например, в случае с регулированием уголовно-процессуальным законом меры пресечения в виде залога, для совершенствования защиты собственности необходимо внести в законодательство соответствующие изменения, отвечающие критерию правовой определенности.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зорькин В. Д.* Конституция и права человека в XXI веке : К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. — М. : Норма, 2008.
2. Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. — М. : Юстицинформ, 2010.
3. *Кутафин О. Е.* Избранные труды : в 7 т. — М. : Проспект, 2011. — Т. 7 : Российский конституционализм : монография.

# ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

## Юридическое наследие

П. И. НОВГОРОДЦЕВ

### ПРАВО НА ДОСТОЙНОЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ СУЩЕСТВОВАНИЕ<sup>1</sup>

*Павел Иванович Новгородцев (1886—1924) — известный правовед, философ, глава московской школы философии права, теоретик неопублицизма, видный общественный деятель, профессор Московского университета, с 1906 г. — директор Московского высшего коммерческого института. Основная работа Новгородцева — «Об общественном идеале» (М., 1917). В эмиграции при содействии чешского правительства основал русский юридический факультет в Праге.*



Среди тех прав, которые помещаются обыкновенно в современных декларациях, нет одного, которое по всем данным должно было бы найти место в символе веры современного правосознания: это право на достойное человеческое существование. А между тем, если есть какая-либо яркая и отличительная черта того нового воззрения, которое все более дает себя знать в различных общественных заявлениях, так это именно признание за указанным правом не нравственного только, но и юридического значения. В этом случае на наших глазах совершается один из тех обычных переходов нравственного сознания в правовое, которыми отмечено прогрессивное развитие права. И, быть может, у нас в России ранее, чем где-либо, этому новому виду права суждено получить ясное принципиальное признание.

Но что же такое «право на достойное человеческое существование»? Не представляет ли оно собою понятия, не уловимого по содержанию и противоречивого по смыслу, слишком широкого для того, чтобы вместиться в рамки юридической регламентации, и слишком субъективного для того, чтобы быть предметом общих определений? Конечно, понятие о достойной человеческой жизни открывает простор для бесконечных требований и предположений во всю меру бесконечного человеческого идеала. Но когда говорят о *праве* на достойное человеческое существование, то под этим следует разуметь не положительное содержание человеческого идеала, а только отрицание тех условий, которые совершенно исключают возможность достойной человеческой жизни. Точно так же говорим мы о праве свободной мысли и верующей совести в смысле отрицания внешних стеснений для духа, хотя хорошо знаем, что положительное осуществление идеала внутренней свободы одним этим не может быть достигнуто. Речь идет в данном случае, очевидно, о том, чтобы обеспечить для каждого *возможность*

<sup>1</sup> Печатается по: Социально-философские этюды П. И. Новгородцева, И. А. Покровского. СПб. ; М. : т-во М. О. Вольф, 1911.



человеческого существования и освободить от гнета таких условий жизни, которые убивают человека физически и нравственно. И так как подобная забота относится прежде всего к тем, кто не может стать на твердую почву в жизненной борьбе, кто нуждается в помощи и поддержке, то обеспечение права на достойное человеческое существование ближайшим образом имеет в виду лиц, страдающих от экономической зависимости, от недостатка средств, от неблагоприятно сложившихся обстоятельств.

Но здесь возникает новое сомнение. Может ли право взять на себя эту задачу, столь обширную и сложную? Мы знаем взгляд старой юридической школы, которая учила, что поддержка нуждающихся не может быть задачей права:

«Этому требованию может удовлетворить уже не право, а иное начало — любовь. Тут приходится уже не охранять свободу, а восполнять недостаток средств. Это делается прежде всего частною благотворительностью; там же, где последняя оказывается недостаточною, на помощь приходит государство со своей администрацией. Но в обоих случаях человеколюбие является не нарушением, а восполнением права. Право одно для всех; человеколюбие же имеет в виду только известную часть общества, нуждающуюся в помощи. Если бы государство вздумало во имя этого начала изменять свое право, т.е. вместо установления одинаковой свободы для всех обирать богатых в пользу бедных, как этого требуют социалисты, то это было бы не только нарушением справедливости, но вместе с тем извращением коренных законов человеческого общежития»<sup>2</sup>.

Этот взгляд, столь авторитетный в свое время, весь покоится на одной коренной ошибке, раскрытой как нельзя ярче общественным развитием XIX века: ставя целью права охрану свободы и отделяя от этого потребность в восполнении средств, эта теория забывает, что пользование свободой может быть совершенно парализовано недостатком средств. Задача и сущность права состоит действительно в охране личной свободы, но для осуществления этой цели необходима и забота о материальных условиях свободы: без этого свобода некоторых может остаться пустым звуком, недостижимым благом, закрепленным за ними юридически и отнятым фактически.

Таким образом, именно во имя охраны свободы право должно взять на себя заботу о материальных условиях ее осуществления; во имя достоинства личности оно должно взять на себя заботу об ограждении права на достойное человеческое существование. Из глубины, из недр жизни к нам несутся стоны об охране этого права. Бесхитростным, исполненным глубокого трагизма языком рабочий люд жалуется на свое унижение: «Наша жизнь хуже рабочего скота; на скоте работают почти день и ночь, вот точно такова же и наша жизнь; просим, просим вас, помогите нам скинуть тяжелое бремя, которое лежит на нас, которое закрывает нам двери к просвещению нашего ума»<sup>3</sup>. А что сказать об этой ужасной квалификации деревенских мужиков, которых городские рабочие называют «бродячими собаками без номера» и которых уровень жизни выражается пословицей: «Наше дело телячье — поел, да и в хлев».

<sup>2</sup> Чичерин Б. Собственность и государство. М., 1882. Ч. 1. С. 267.

<sup>3</sup> Из писем рабочих, приводимых в брошюре проф. Озерова «Нужды рабочего класса».

Юристу наших дней тем менее возможно повторять старое понятие об охране формальной свободы, что сама практика жизни идет вразрез с этой теорией. Что такое фабричное законодательство, как не забота об «известной части общества, нуждающейся в помощи», забота, восполняющая «недостаток средств» в неравной борьбе труда с капиталом? Не очевидно ли из одного этого примера, что право не ограничивается одной охраной свободы, а берет на себя также и регулирование материальных условий ее осуществления. Несомненно, что право уже вступило на этот путь: необходимо только формулировать и закрепить ту цель, которая открывается для права на этом пути, и нам представляется, что лучшим выражением для этой цели является признание права на достойное человеческое существование<sup>4</sup>.

Конечно, потребности человека разнообразны и субъективны, и определить точно, где начинается образ жизни, достойный человека, нельзя. Однако из этого не следует, что праву здесь нечего делать и нечего определять.

Прежде всего несомненно, что в каждом обществе, в каждом положении есть свой уровень жизни, который считается нормой, и есть свой предел, за которым начинается недопустимая крайность. Можно спорить о восьми- или девятичасовом рабочем дне, но совершенно очевидно, что пятнадцать или восемнадцать часов работы есть бессовестная эксплуатация. Можно спорить о возможных размерах жилища в сторону отклонения вверх от минимальной нормы; но бесспорно, что темные и сырые подвалы противоречат всяким нормам допустимого и возможного. Право и становится на этот путь, когда оно берет на себя определение известных условных норм. И в этом случае имеет огромное значение уже одно признание принципа охраны личности в каждом человеке. То, что особенно гнетет и удручает тружеников жизни, — это сознание своей незащитности и беспомощности в жизненной борьбе. Высказать в самом законе принцип поддержки всех слабых и незащитных — это значит возвысить в них чувство собственного достоинства, укрепить сознание, что за них стоит сам закон.

Но одного провозглашения общего принципа, конечно, недостаточно. Для того чтобы этот принцип не остался только нравственным пожеланием, необходимо, чтобы из него вытекали конкретные юридические следствия.

Одно из этих следствий мы уже упомянули: это законодательство о рабочих. Оно может выражаться как в общей охране интересов трудящихся при помощи объективного права, например путем регулирования санитарных условий труда, так и в признании за каждым трудящимся особых субъективных прав, вытекающих из общего понятия о правах человеческой личности. Такой характер имеет, например, право на обеспечение на случай болезни, неспособности к труду и старости.

Это право признано теперь во многих законодательствах, но несомненно, что будущее должно осуществить в этом направлении целый ряд подобных прав.

<sup>4</sup> В нашей литературе это обозначение впервые употреблено Вл. Соловьевым в «Оправдании добра». Объект этого права Соловьев определял в виде требования, «чтобы всякий человек имел не только обеспеченные средства к существованию (т.е. одежду и жилище с теплом и воздухом) и достаточный физический отдых, но чтобы он мог также пользоваться и досугом для своего духовного совершенствования» (Собр. соч. Т. 7. С. 353—355).





В особенности здесь имеет коренное и принципиальное значение так называемое право на труд, которое еще со времени Великой Французской революции пытались в той или иной форме ввести в текст Декларации прав. До нас дошел целый ряд проектов этого рода; известны опыты Томоро и Дюфура, Варле и, наконец, Робеспьера. Влияние последнего отразилось лишь отчасти и очень слабо на Декларации 24 июня 1793 года, в которой мы находим следующую статью (21): «Общественное призвание есть священный долг. Общество обязано оказывать поддержку несчастным гражданам или предоставляя им работу, или обеспечивая средства существования тем, кто не в состоянии работать».

Однохарактерная статья содержится и в Декларации 1848 года: «Республика должна посредством братской помощи обеспечить существование нуждающихся граждан или доставляя им работу по мере своих средств, или оказывая при отсутствии семьи помощь тем, кто не в состоянии работать». Эти статьи имели значение, скорее, нравственного положения, чем юридического принципа, но, так или иначе, они намечали принцип, подлежащий дальнейшему развитию. Тем не менее и до последнего времени право на труд все еще считалось утопией и даже извращением понятия о праве. Но как раз в наши дни эта утопия становится практически лозунгом передовых русских партий. Что такое, как не признание права на труд лежит в основе той реформы, которая требует увеличения площади землепользования населения, *обрабатываемого землей личным трудом?* Для огромной массы трудящегося населения России признается, таким образом, право на приложение своего труда, и, когда этот принцип будет осуществлен, это будет фактом огромного всемирно-исторического значения.

Вся эта реформа в программе конституционно-демократической партии ставится на почву права и производится с должным уважением отчуждаемых прав землевладельцев-собственников. Ревнителю старой догмы, исходящие из принципа священной и неприкосновенной собственности, нашли бы и в этой постановке вопроса извращение идеи права. Но правосознание нашего времени выше права собственности ставит право человеческой личности и во имя этого права, во имя человеческого достоинства, во имя свободы устраняет идею неотчуждаемой собственности, заменяя ее принципом публично-правового регулирования приобретенных прав с необходимым вознаграждением их обладателей в случае отчуждения.

Второе важное следствие из признания права на достойное человеческое существование есть широкое допущение профессиональных союзов. Если главное бедствие тех, кто изнемогает в жизненной борьбе, есть беспомощность, проистекающая от недостатка личных сил и средств, то одним из верных путей для выхода из этого состояния беспомощности является союз лиц, сближенных общим положением и при помощи взаимной поддержки укрепляющих друг в друге чувство солидарности и сознание свободы. Оговорить и признать это право на образование профессиональных союзов тем более необходимо, чем более оно подвергалось и подвергается сомнению. Великая Французская революция не осуществила этого права: законодательство революционной эпохи относилось прямо отрицательно к профессиональным союзам, как и вообще ко всяким ассоциациям; в этом выражалась глубокая антипатия революции к уродливым формам средневековой корпоративной жизни, построенным на узком начале цеховой замкнутости и исключительности.

Но и в наше время право профессиональных союзов на существование иногда представляется спорным: здесь возникает задача огромной сложности — примирить свободу профессиональных союзов с государственным интересом. На почве свободы союзов создаются такие могущественные организации, которые при известных условиях могут угрожать правильному течению государственной жизни и приводить в расстройство самые основы общественного строя. Здесь необходимо найти известную линию примирения, и средством к этому является создание нейтральных и посредствующих инстанций, которые силой своего общественного авторитета могли бы предотвращать возможные конфликты и способствовать удовлетворению требований, осуществимых при данных условиях. Конечно, широкое допущение профессиональных союзов вносит чрезвычайные осложнения и в государственные, и в общественные отношения, но это не может служить аргументом против него.

Третье конкретное следствие, которое вытекает из общего принципа, есть обязательное общественное и государственное призрение лиц беспомощных и не способных к труду, проистекает ли эта беспомощность от юного или старческого возраста, болезни или же из других источников. Поскольку забота о бедных из добровольной благотворительности превращается в законную обязанность, она приобретает юридический характер и становится под санкцию права. Немного времени прошло с тех пор, как страхование рабочих стало в некоторых странах юридической обязанностью, и это был первый шаг на пути к дальнейшему вмешательству права в эти отношения. То, что казалось невероятным и невозможным, начинает становиться действительностью, и мы стоим, несомненно, накануне решительного и коренного изменения наших представлений о границах права и морали именно в сфере затронутых выше отношений.

Я не имею здесь в виду дать подробную юридическую конструкцию права на достойное человеческое существование. Задача моя гораздо более скромная: показать, что это право уже приобретает ясные юридические очертания. Само собой разумеется, что настоящее и полное осуществление этого права было бы в то же время разрешением социального вопроса. Но это отнюдь не мешает ввести рассмотренное право в декларацию прав. Не казалось ли это возможным уже сто лет назад, в момент увлечения идеей социальной справедливости? И главнейшие права, уже теперь перечисляемые в декларациях, не представляются ли до сих пор, скорее, огромными и великими задачами для развития, чем окончательно осуществленными благами действительной жизни?



**Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,**  
главный редактор  
журнала «Вестник  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
доктор юридических наук,  
профессор

## ВСЕ МОГУТ КОРОЛИ?

Правителя можно сравнить с лодкой,  
а народ с водой: вода может нести лодку,  
а может ее и опрокинуть.

*Сюнь-цзы*

**М**ногие мечтают стать частью настоящей королевской семьи, думая, что жить после этого будут во всех смыслах по-королевски. Короли могли делать многое из того, что не могли делать простые смертные. Например, объявлять войну и заключать мир, казнить и миловать, растратить казну и собирать налоги. В современном мире существует чуть более 230 государств и самоуправляемых территорий, обладающих международным статусом. Из них около 30 имеют монархическую форму правления, не считая несколько десятков территорий, находящихся под властью Британской короны.

Монархи мира			
ЕВРОПА	АЗИЯ	Африка	Океания
Великобритания АНДОРРА БЕЛЬГИЯ ВАТИКАН ДАНИЯ ИСПАНИЯ ЛИХТЕНШТЕЙН ЛЮКСЕМБУРГ МОНАКО НИДЕРЛАНДЫ НОРВЕГИЯ ШВЕЦИЯ 11	• БАХРЕЙН • БРУНЕЙ • БУТАН • ИОРДАНИЯ • КАМБОДЖА • КАТАР • КУВЕЙТ • МАЛАЗИЯ • ОАЭ • Саудовская Аравия • ОМАН • ТАИЛАНД • ЯПОНИЯ • Непал 14	• Лесото • Марокко • Свазиленд 3	• Тонга 1

В своем большинстве могущественные правители часто не могут совершать какие-то привычные для нас действия, потому что этикет не позволяет. Или наоборот — они должны выполнять то, что требует этикет или традиция.

Однако так ли это на самом деле? Как живут настоящие венценосные особы, какова она, реальная королевская жизнь? Это можно проследить на примере самой известной в мире монархии — британской.

Официально считается, что в Великобритании конституционная монархия, т.е. как бы ограниченная. Но формально королева имеет право объявить войну (без законодательных ограничений и без объяснения причин); королева имеет право отправлять в отставку правительство, распускать парламент; раз в год она



выступает перед парламентом и озвучивает свои требования на ближайшее время (т.е. фактически формирует политику государства).

Монарх является главой вооруженных сил (британская армия, королевский флот, королевские ВВС и разведка). Касаются прерогативы королевы и иностранных дел: обсуждать условия и ратифицировать договоры, союзы, международные соглашения. Королева также аккредитует британских высоких комиссаров и послов и принимает иностранных дипломатов. Фактически королева контролирует все ветви власти — законодательную, исполнительную и судебную. Кроме того, королева — Верховный правитель англиканской церкви и может назначать епископов и архиепископов.

Многие из прав и полномочий британского монарха содержатся в законе о «королевской привилегии». Теоретически у монарха есть право объявить войну другому государству, ведь все военные силы страны дают присягу именно ему. Закон о «королевской привилегии» дает монарху возможность игнорировать советы министров во времена серьезного конституционного кризиса. Последним британским монархом, сделавшим это, был отец королевы Елизаветы II — Георг VI, в 1939 г. Он объявил войну нацистской Германии в начале Второй мировой войны. Но Елизавета II такого никогда не делала, и подобные решения теперь принимаются правительством, обычно (но не всегда) после голосования в парламенте.

У королевы не слишком много действующих ролей в сегодняшней британской политике. Она не может распустить правительство; правительство формируется премьер-министром по ее приглашению. Да, премьер-министра назначает королева, но не все так просто. Королева назначает премьер-министра, но это происходит на основании результатов выборов и голосований в парламенте. Сама она этого человека не выбирает. Если у партии определенного депутата есть большинство в парламенте или он может доказать, что у него есть доверие парламентариев, королева приглашает его сформировать правительство — во имя монарха — и дальше действует по его советам. Если текущий премьер-министр не побеждает на выборах или теряет доверие парламента, по традиции этот человек сам уходит в отставку. А если он откажется покинуть Даунинг-стрит? Тогда, как говорят эксперты по британскому праву, королева теоретически может его уволить. Но такого никогда еще не было: пока традиция была сильнее, чем желание любого премьера остаться у власти.

Еще одна функция касается «королевской санкции», которую монарх выдает принятым парламентом законам. Другими словами, королева должна подписать новые законы, чтобы они вступили в силу. В принципе она может отказаться. Но так как королева остается строго нейтральной по всем политическим вопросам, она никогда так не поступает, хотя может





высказать премьер-министру свое мнение о данном законе на их еженедельных встречах. В наши дни, если парламент одобрил закон, значит — закону быть. С 1708 г. монарх ни разу не отказал в санкционировании закона. Последний случай неодобрения закона монархом произошел в 1708 г., когда королева Анна Стюарт наложила вето на меры, которые были призваны реструктуризировать шотландские вооруженные формирования.

Роспуск Палаты общин всегда производится по «совету» премьер-министра. Кстати, о демократии и парламентаризме. Выборной в Британии является лишь нижняя Палата Общин. Верхняя, имеющая полномочия отменять решения нижней, — Палата Пэров — является наследственной<sup>1</sup>.

Но если кто-то нарушил закон и был осужден судом, у монарха есть право его помиловать. Однако опять-таки — королева не любит вмешиваться. В недавнем прошлом королева воспользовалась таким правом лишь дважды: в 2001 г. она помиловала двух преступников, спасших жизнь сотрудника тюремной фермы, когда на того напал кабан. Но наибольший резонанс получило посмертное помилование королевой «отца информатики» Алана Тьюринга в 2013 г. Его осудили в 1950-х по тогдашним законам о гомосексуализме.

И хотя королева во многих случаях вправе «играть не по правилам», она хорошо понимает, что в сегодняшней Британии от некоторых привилегий лучше отказаться.



Но обратимся к жизни королевской семьи. Насколько она королевская?

Так, для королевы и членов королевской семьи существует масса запретов. Вот один из немногих. Привыкли принимать пищу в любое удобное время? Забудьте об этом раз и навсегда, если трапезничаете вместе с королевой. Нельзя взять и начать есть, пока этого не сделает она. И даже больше — вам придется закончить трапезу сразу после того, как это сделала царственная особа.

На официальные мероприятия дамы обязаны надевать шляпки. Королеве шляпки шьют придворные дизайнеры, и головных уборов у нее великое множество. Если официальное мероприятие проходит вечером, шляпки меняются на тиары. Но и тут не все так просто. Во-первых, короны могут носить исключительно замужние женщины. А во-вторых, их носить также нужно уметь правильно — строго под 45-градусным углом.

Английской королеве запрещено садиться на чужие троны. Даже на шуточные, например на железный трон из «Игры престолов».

С XII столетия британским монаршим особам запрещено носить меха. Справедливости ради стоит отметить, что это правило неоднократно нарушалось, но каждый раз нарушение вызывало бурю негодования в обществе.

Если член королевской семьи отправился за границу, он обязан взять с собой траурный наряд. Правило введено для того, чтобы, если на Родине случится

<sup>1</sup> Интересный факт: более 100 корпораций, чьи штаб-квартиры находятся в Лондонском Сити, входят в список крупнейших корпораций мира, а владельцами и главами практически всех этих корпораций являются члены Палаты Пэров.

трагедия или умрет кто-то из родственников, можно было вернуться домой в подходящей для такого случая одежде.

Для членов королевской семьи существует чайный этикет. Во-первых, сахар можно брать только после лимона. Во-вторых, чашку необходимо держать тремя пальцами — ее верхняя часть поддерживается большим и указательным пальцами, а средним пальцем поддерживается чашка снизу. И не забывайте про недопустимость оттопыренного мизинца! В-третьих, необходимо обязательно

использовать блюдце. Если чаепитие происходит за столом, чашку нужно ставить на блюдце, которое трогать нельзя. Если стола нет, блюдце необходимо держать в руках напротив груди. И, наконец, дамы должны касаться чашки губами только в одном месте, чтобы не размазывать помаду по всему ободку.

Королева чаще всего носит яркую одежду, цвет которой позволяет легко найти ее величество среди массы людей. Есть свой дресс-код и у королевских детей. До восьми лет они не могут носить брюки. Поэтому мальчики вынуждены носить шорты в любую погоду.

Королева никогда не надевает новую обувь, ей «приходится» носить уже разношенную. Эта обязанность возложена на специальную женщину, которая разношивает королевские туфли, «путешествуя» в них исключительно по коврам.

Член королевской семьи не может решиться на свадьбу раньше, чем согласует кандидатуру избранницы с правящим монархом. Это правило действует более 250 лет.

В центре Лондона есть район — 3 кв. км (Лондонский Сити), в который королеве запрещено въезжать. Чтобы туда попасть, ей нужно получить разрешение от лорд-мэра. Сити с 1695 г. наделен правами отдельного города, и у него есть свое правительство.

Все члены королевской семьи обязаны придерживаться нейтралитета и поддерживать репутацию беспристрастия и объективности. Их публичная роль не должна ассоциироваться ни с какой определенной частью общества, включая меньшинства и любые социальные группы.

Королевский протокол налагает запрет на азартные игры, так как они считаются порочными и бессмысленными. Это стало известно в 2008 г. благодаря принцу Эндрю, которому подарили «Монополию». Он отклонил подарок, объяснив причину отказа.

А что можно делать королеве?

Королева может лично даровать почетные титулы выдающимся гражданам Великобритании за те или иные заслуги. Причиной получения титула может быть что угодно — от благотворительной работы до творческой деятельности или вклада в науку. Наиболее часто даруемые титулы — сэр (рыцарь) и кавалерственная дама. Так, обладателями почетных титулов уже стали Элтон Джон, Пол Маккартни, Шон Коннери, Патрик Стюарт, Джуди Денч, Хелен Миррен, Анджелина Джоли, Мик Джаггер и многие другие деятели искусства.





Время от времени британцы были свидетелями того, как королева Елизавета II движется по дорогам страны на своем «Ягуаре». Конечно, в большинстве случаев, особенно когда речь заходит о каких-то больших мероприятиях, королеву привозят на машине. Однако в повседневных поездках королева способна обойтись собственными силами, даже несмотря на то, что у королевы до сих пор нет водительских прав.

Ее величество королева Елизавета II — единственный человек в Соединенном Королевстве, который может водить машину, не имея прав. Она никогда не сдавала экзамен на вождение и не нуждается в нем, потому что ей не нужна лицензия на легальное управ-

ление транспортным средством в Великобритании. Кроме того, она — единственный человек (кроме смотрителей парка), которому разрешено ездить на машине по так называемой «Длинной тропе» (The Long Walk) — четырехкилометровой дороге, проложенной от Виндзорского замка к холму, на котором установлена конная статуя короля Георга III.

Хотя королева Елизавета любит непродолжительные поездки за рулем по территории ее собственной усадьбы, она также может ездить по Лондону и проезжать на красный свет, если захочет. Благодаря королевской прерогативе королева Елизавета освобождена от правил дорожного движения.

Королеве не нужен паспорт, чтобы путешествовать. Королевские привилегии королевы Елизаветы II действуют не только в Великобритании. Когда королева путешествует по всему миру, ей также не нужен паспорт. И это не только потому, что она узнаваема во всем мире. Паспорта в Великобритании выдаются от имени королевы (хотя она не выдает их сама). У монарха также есть право изымать паспорта. Все остальные члены королевской семьи имеют паспорта.

Еще одна удивительная привилегия для королевы заключается в том, что Елизавета юридически не обязана платить налоги. Однако она добровольно выплачивает налоги с 1992 г.

Королева владеет всеми дельфинами в Англии. Она известна своей любовью к животным, которая выходит за рамки ее культовой стаи очаровательных домашних питомцев. Благодаря закону 1300 г., она технически владеет всеми видами «королевской рыбы» (это киты, дельфины, осетры и морские свиньи) в водах вокруг Великобритании.

Этот закон действует и сегодня, а осетры, морские свиньи, киты и дельфины в пределах 3 миль от берегов Великобритании признаны «королевскими рыбами». Как правило, при ввозе в порт осетр продается как обычная рыба, но покупатель делает жест верности — отдает честь Ее Величеству.

В дополнение к власти над царской рыбой в водах вокруг Великобритании, королева Елизавета также является владельцем всех лебедей на реке Темзе. И это не просто какая-то забава. Королевская семья на самом деле активно участвует в жизни британских лебедей. Есть даже официальный Хранитель лебедей — это почетная должность, которая существует уже на протяжении 700 лет. В Великобритании также проходит ежегодная «Лебединая перепись». Она

играет важную роль в сохранении популяции лебедей-шипунгов, и королевский лебединый смотритель проводит сбор данных, делает оценку здоровья молодых лебедей и лечит любые травмы. На официальном сайте королевской семьи говорится: «Молодые лебеди чрезвычайно уязвимы на раннем этапе своего развития, и “Лебединая перепись” предоставляет возможность помочь как взрослым, так и молодым особям».

Королеве не нужно стоять в очереди в Банк, если ей нужны деньги. На самом деле она даже не должна выходить из дома. Букингемский дворец имеет свои банкоматы в подвале, только для королевской семьи.

У королевы два дня рождения. Да, она празднует два дня рождения. День рождения № 1 — это ее фактический, 21 апреля. День рождения № 2 (ее «официальный» королевский день рождения) отмечается во вторую субботу июня, ознаменованную парадом Trooping the Colour. Традиция восходит к 1748 г. и королю Георгу II. Он хотел иметь большой красочный общественный праздник его дня рождения, но, к сожалению, его настоящий день рождения был в ноябре. Чтобы решить эту проблему, Джордж в июне установил свой второй официальный день рождения и провел парад.

Королева пользуется суверенным иммунитетом. Это означает, что она не может быть привлечена к уголовной ответственности. Королева почитается источником справедливости и назначает судей по всем видам дел. Общий закон гласит, что Королева «не может ошибаться», монарх не может быть судим в суде за уголовные преступления. Королева защищена на всю жизнь (так как именно всю жизнь она занимает свою должность).

Однако это не распространяется на членов королевской семьи. Так, принцесса Анна была приговорена к штрафу в 500 фунтов стерлингов за то, что ее собака укусила двух детей. Кроме того, ее высочество должна была выплатить еще компенсацию пострадавшим. Суд также постановил, что в общественных местах принцесса должна держать своего бультерьера Дотти на поводке, а также отдать животное на обучение инструктору и заплатить судебные издержки.

Бультерьер Дороти (которую принцесса зовет Дотти) во время прогулки в Виндзорском парке (Windsor Great Park) убежала от принцессы и ее мужа и набросилась на двух мальчиков, семи и 12 лет, катавшихся по парку на велосипедах. Дети были доставлены в больницу, однако накладывать швы им не пришлось — раны были незначительны.

Защитник принцессы в суде магистрата Восточного Беркшира (East Berkshire) настаивал на том, что Дотти всегда была хоть и шумной, но добродушной собакой. Эти аргументы в сочетании с мнением судьи о том, что ее высочество хорошо следит за своими животными, заставили суд вынести столь мягкий приговор. Принцесса Анна стала первой в истории представительницей королевской семьи, обвиненной в преступлении. Более того, ее высочество стала первой за последние 100 лет представительницей королевской фамилии, появившейся в суде.



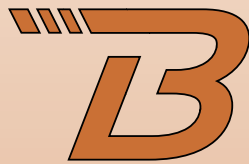




Запреты и привилегии присущи и другим монаршим семьям. Так, современным японским императорам запрещается есть рыбу фугу. Император в Японии уже давно власти никакой не имеет, а в японской конституции прописан как «символ». Но японцы оберегают свой символ и запрещают ему есть рыбу фугу, содержащую смертельный для человека токсин, от которого нет противоядия. Рыбу можно правильно приготовить, удалив из нее вредные внутренности до самой маленькой частички, тогда ее можно есть. Но японцы решили не рисковать и не дают попробовать монарху знаменитое блюдо.



В отличие от современного императора, японский император Средних веков имел много привилегий. Императора когда-то носили исключительно на паланкине, и первого императора, вздумавшего сесть на лошадь, окрестили безумным. Смертным нельзя было смотреть на императора, так что даже со своими ближайшими подчиненными император общался из-за ширмы. Также императорам нельзя было трогать лезвия в любом их виде. Трогать не только руками, но и касаться любой частью тела. Поэтому служанки обкусывали императору ногти и волосы своими зубами.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >