

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

ПЗЖ—

КОЛОБОВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации
СТАРИЛОВ ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ

Воронеж – 2021

Список сокращений	4
Введение	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	19
§ 1. Омбудсмены в зарубежных странах и уполномоченные по правам человека в Российской Федерации как субъекты административного права	19
§ 2. Понятие административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его разграничение с конституционно-правовым статусом	40
§ 3. Государственный контроль уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как элемент его административно-правового статуса	59
Глава 2. РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	76
§ 1. Контрольный процесс уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации	76
§ 2. Эффективность контрольной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации	97
§ 3. Осуществление уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации функций межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции	114
Глава 3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	137
§ 1. Совершенствование законодательства и правоприменительной практики в целях укрепления административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.....	137
§ 2. Проблемы функционирования аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации	154

§ 3. Совершенствование института административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации	166
Заключение	182
Библиографический список	187
ПРИЛОЖЕНИЯ	249
Приложение 1	249
Приложение 2	260

Список сокращений

ГПК РФ	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
КАС РФ	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
МВД России	Министерство внутренних дел Российской Федерации
ОМСУ	Органы местного самоуправления
РФ	Российская Федерация
СМИ	Средства массовой информации
ТО ФОИВ	Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти
УПК РФ	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
УПЧ	Уполномоченный по правам человека
ФКЗ	Федеральный конституционный закон
ФЗ	Федеральный закон
ФСИН России	Федеральная служба исполнения наказаний
ФССП России	Федеральная служба судебных приставов
ЦФО	Центральный федеральный округ

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, отсутствием в юридической науке разработанной концепции административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (далее также – региональный омбудсмен¹, уполномоченный). В научных публикациях аргументировано наличие административно-правовых основ статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Вместе с тем, правовое положение региональных омбудсменов имеет существенную специфику.

С развитием законодательной базы, в том числе принятием Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»² (далее также – Закон № 48-ФЗ), в комплексном правовом статусе региональных омбудсменов укрепились административные элементы и усилились функции в сфере управленческих отношений.

На сегодняшний день потенциал возможностей уполномоченных не реализуется в полной мере. Ежегодно, по сведениям федерального омбудсмана, его коллеги в регионах России рассматривают около 200 тыс. обращений³. Это незначительное количество для контрольного института, представленного во всех субъектах Российской Федерации; для сравнения: в органы прокуратуры в год поступает примерно 5 млн обращений⁴.

¹ См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 2020. 20 марта ; 2021. 5 мая.

³ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019> (дата обращения: 03.04.2021).

⁴ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL:

Разработка концепции административно-правового статуса региональных уполномоченных обусловлена потребностью решения существующих проблем в законодательстве и правоприменительной практике, к которым относится, прежде всего, отсутствие у омбудсменов императивных полномочий для разрешения административно-правовых споров между гражданами и субъектами государственного и муниципального управления. Это обстоятельство существенно снижает эффективность контроля уполномоченных по правам человека. Ограниченность имеющихся ресурсов (отсутствие у омбудсменов в 23 регионах страны собственных аппаратов или количество сотрудников 1–3) является препятствием для реализации предоставленных полномочий: с марта по декабрь 2020 г. региональными омбудсменами было подано всего 20 административных исков в целях защиты прав и свобод других лиц, а также неопределенного круга лиц⁵.

Данные факторы детерминируют значимость диссертационной работы для науки административного и административного процессуального права.

Степень научной разработанности темы исследования. Значительный вклад в изучение рассматриваемого института внесен учеными, стоявшими у истоков его анализа: А. С. Автономовым, В. В. Бойцовой, Н. Ю. Хаманевой.

Исследованию правового положения федерального омбудсмана посвящены работы А. П. Евдошенко, Ю. Л. Корабельниковой, Н. В. Корнеевой, А. Г. Майорова, А. Ю. Семеновой, Д. Е. Феоктистова, О. А. Шеенкова, В. В. Эмих; правовой статус региональных уполномоченных изучали Р. Р. Амирова, Е. С. Буянкина, И. Ф. Вершинина, О. Н. Еремеева, Е. Г. Маркелова, Н. Ф. Лукашова. В трудах К. М. Амосова,

<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781> (дата обращения: 20.03.2021).

⁵ См.: В Государственной Думе в первом чтении принят законопроект о регулировании деятельности региональных омбудсменов // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/v_gosudarstvennoj_dume_v_pervom_chtenii_prinjat_zakonoproekt_ob_otmene_poshliny_dlja_regionalnykh_ombudsmenov (дата обращения: 19.03.2021).

В. И. Засыпаловой, Т. Д. Зражевской, Т. Н. Москальковой и В. В. Чуксиной исследуемый институт анализируется как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Работы вышеперечисленных ученых выполнены с позиций науки конституционного права. Рассмотрению статуса федерального Уполномоченного по правам человека в административно-правовом аспекте посвящены научные публикации И. Ю. Плуталова⁶.

М. Ю. Шамриным осуществлен анализ административно-правового статуса детского омбудсмена⁷.

К настоящему моменту в юридической науке отсутствует исследование административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека. Потребность в его проведении продиктована необходимостью обобщения итогов реализации принятого больше года назад Закона № 48-ФЗ с целью совершенствования нормативной правовой базы, а также правоприменительной практики.

Контрольная функция регионального омбудсмена как составляющая его административно-правового статуса не получила значительного внимания в юридической литературе. Изучению конституционного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как элемента системы государственного контроля посвящена диссертационная работа Б. С. Галяутдинова⁸.

Для юридической науки актуальным вопросом является разработка теории государственного контроля регионального омбудсмена (понятия, специ-

⁶ См.: Плуталов И. Ю. Административно-правовая основа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 14, 50–79 ; *Его же*. Административно-правовой статус детского омбудсмена в России // Административное право и процесс. 2020. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Галяутдинов Б. С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 118–176.

фики, видов) в целях повышения эффективности осуществления его контрольной деятельности.

Объект исследования – общественные отношения в сфере реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Предмет исследования – правовые нормы, регламентирующие административно-правовой статус регионального уполномоченного; судебная и административная практика их применения; теоретические положения, выработанные юридической наукой и раскрывающие исследуемую тему; официальные информационно-аналитические материалы.

Цель исследования – разработать концепцию административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Достижению данной цели способствовало решение **следующих задач**:

- характеристика уполномоченных по правам человека как субъектов административного права;
- определение понятия и элементов административно-правового статуса регионального уполномоченного и его разграничение с конституционно-правовым статусом;
- формулирование признаков и выявление содержания государственного контроля уполномоченных по правам человека;
- анализ реализации региональными омбудсменами контрольного процесса как вида административного процесса;
- уточнение существующих в юридической науке критериев эффективности контрольной деятельности уполномоченных по правам человека;
- рассмотрение межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции как функций региональных омбудсменов;

- выявление проблем в сфере реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации;

- подготовка предложений по изменению законодательства, а также практики его применения с целью совершенствования административно-правового статуса регионального уполномоченного и повышения эффективности его контрольной деятельности;

- изучение проблем функционирования аппаратов омбудсменов как гарантии административно-правового статуса уполномоченных по правам человека и рекомендация мер по их решению;

- внесение по итогам проведенного исследования предложений по совершенствованию правового регулирования административной ответственности, установленной за воспрепятствование деятельности региональных омбудсменов.

Методологическую основу диссертационной работы составляют: всеобщий диалектический метод научного познания; общенаучные методы (анализ, синтез, описание, обобщение, сравнение, моделирование); частнонаучные методы (формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный).

С применением диалектического и историко-правового метода рассмотрена динамика развития правового статуса региональных омбудсменов. Анализ и синтез, формально-юридический и системно-структурный методы позволили выявить сущность и элементы административно-правового статуса регионального уполномоченного. Сравнительно-правовой метод способствовал пониманию статуса омбудсменов в зарубежных странах, сопоставлению правового положения региональных уполномоченных по правам человека со статусами федерального и специализированных омбудсменов, выявлению соотношения административно-правового и конституционно-правового статусов региональных уполномоченных.

Теоретическую основу исследования составили научные труды, по-

священные институтам уполномоченного по правам человека и специализированных омбудсменов, следующих авторов: А. С. Автономов, Р. Р. Амирова, К. М. Амосов, Л. В. Анисимова, М. С. Башимов, В. В. Бойцова, Е. С. Буянкина, Г. А. Василевич, И. Ф. Вершинина, Б. С. Галяутдинов, А. П. Евдошенко, О. Н. Еремеева, В. И. Засыпалова, Т. Д. Зражевская, Е. Г. Калинина, В. В. Комарова, Ю. Л. Корабельникова, Н. В. Корнеева, Ю. С. Кручинин, Н. Ф. Лукашова, А. Г. Майоров, Е. Г. Маркелова, О. О. Миронов, Т. Н. Москалькова, И. Ю. Плуталов, С. В. Сабаяева, А. Ю. Семенова, Г. В. Синцов, Д. Н. Степанова, А. Ю. Сунгуров, Д. Е. Феоктистов, Н. Ю. Хаманева, З. М. Шабанова, О. А. Шеенков, В. В. Чуксина, В. В. Эмих.

При разработке понятия административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека анализировались посвященные административно-правовому статусу субъектов административного права работы таких исследователей, как: А. А. Аникитин, А. А. Бондаренко, Ю. В. Гаврилкина, М. Б. Добробаба, М. А. Захарова, И. В. Потокин, О. С. Рогачева, Ю. В. Соболева, Д. А. Черногоров, М. Ю. Шамрин.

Соискателем изучены научные труды о государственном управлении, государственном контроле и административном надзоре следующих ученых: Ю. Е. Аврутин, А. Б. Агапов, Д. Б. Алексеев, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, Ю. А. Браташова, В. П. Беляев, А. М. Воронов, А. И. Гурин, К. В. Давыдов, А. З. Завалунов, А. Б. Зеленцов, С. М. Зубарев, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова, М. Н. Кобзарь-Фролова, Н. М. Конин, П. И. Кононов, А. В. Мартынов, Ю. И. Мигачев, Е. В. Мигачева, А. Ф. Ноздрачев, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Ю. С. Смородинова, Ю. Н. Старилов, С. А. Старостин, А. И. Стахов, М. С. Студеникина, А. М. Тарасов, В. П. Уманская, К. В. Черкасов, В. Е. Чиркин, Е. В. Шорина.

Нормативная правовая база диссертации представлена источниками национального и международного права.

Среди российских нормативных правовых документов соискателем использовались: Конституция России; федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие отношение к теме исследования; указы Президента Российской Федерации; уставы и законы субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти; муниципальные нормативные правовые акты.

Из области международного права при проведении исследования изучались международные договоры и акты органов международных организаций.

Кроме того, в работе анализировались проекты нормативных правовых актов, посвященных отдельным аспектам исследуемой темы, и утратившие силу нормативные акты.

Эмпирическая база исследования – информационно-аналитические и статистические данные федерального и региональных уполномоченных по правам человека, органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; материалы судебной практики; результаты социологических опросов.

Научная новизна диссертации обусловлена проведением первого исследования по обозначенной теме и состоит в следующем:

- предложены понятие и элементы административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации;
- разграничены административно-правовой и конституционно-правовой статусы регионального омбудсмана;
- установлены функции омбудсменов в сфере управленческих отношений;
- разработаны теоретические основы государственного контроля регионального уполномоченного по правам человека (понятие; признаки; цели, задачи и функции; объект и предмет; формы и методы; виды);
- выявлены стадии и структура контрольного процесса уполномоченных по правам человека;

– *сформулированы авторские критерии* эффективности контрольной деятельности регионального омбудсмена;

– *обоснованы предложения* по внесению изменений и дополнений в законодательство, направленные на: укрепление административно-правового статуса региональных уполномоченных; повышение эффективности их контрольной деятельности; совершенствование административных процедур контрольного процесса омбудсменов, их полномочий (в том числе в сферах административного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях), правового регулирования административной ответственности за воспрепятствование деятельности региональных уполномоченных по правам человека.

На защиту выносятся положения, являющиеся новыми или содержащими элементы научной новизны:

1. Сформулирован вывод о том, что региональный уполномоченный по правам человека как субъект административного права является участником комплекса административно-правовых отношений: контрольных, управленческих, административно-юстиционных (судопроизводственных), административно-деликтных (охранительных). С точки зрения науки административного права региональный уполномоченный по правам человека – это независимое лицо, которое замещает государственную должность субъекта Российской Федерации, осуществляет административно-правовую защиту прав и свобод человека и гражданина в спорах с субъектами государственного и муниципального управления, а также реализует иные функции: государственного контроля, межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции.

2. Предложена следующая периодизация развития правового статуса региональных уполномоченных по правам человека: с 1993 г. по 2009 г. – этап становления; с 2010 г. по ноябрь 2016 г. – этап укрепления правового статуса региональных омбудсменов и расширения их функций; с декабря 2016 г. по

февраль 2020 г. – этап дальнейшего совершенствования; с марта 2020 г. по настоящее время – этап унификации, вызванный принятием Закона № 48-ФЗ.

3. Обоснован подход к статусу регионального уполномоченного по правам человека как комплексному правовому образованию, включающему преимущественно нормы конституционного и административного права. Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации определен соискателем как установленная законодательством и реализуемая в административно-правовых отношениях совокупность целей, задач, функций, полномочий, гарантий, запретов и ограничений омбудсмена как лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации.

4. Понятие государственного контроля регионального уполномоченного по правам человека определено как функция омбудсмена, реализуемая в целях содействия обеспечению прав и свобод человека и гражданина в деятельности субъектов государственного и муниципального управления и восстановлению прав и свобод в случаях нарушений путем проведения самостоятельных либо совместных с компетентными органами и должностными лицами проверок и принятия по их итогам мер восстановительно-корректирующего характера. Контроль уполномоченных по правам человека представляет собой: их функцию, реализуемую в сфере управленческих отношений (основное направление деятельности); способ содействия обеспечению и восстановлению прав и свобод человека и гражданина в государственном и муниципальном управлении (назначение); вид административного процесса (содержание).

5. Предложена структура контрольного процесса региональных омбудсменов, которая включает в себя производство по жалобам граждан и составляющие его административные процедуры: процедура принятия жалобы к рассмотрению; процедура ее рассмотрения; процедура реализации мер в целях содействия восстановлению прав и свобод человека и гражданина. Выявлены стадии контрольного процесса омбудсменов: возбуждение производ-

ства по жалобе либо принятие решения об осуществлении контрольного процесса по инициативе самого уполномоченного; анализ ситуации и при необходимости проведение проверки информации о неправомерном вмешательстве в сферу прав человека и гражданина; выработка и принятие восстановительных и корректирующих мер при выявлении нарушений; проверка исполнения направленных рекомендаций и в случае их невыполнения принятие мер в рамках компетенции.

6. Под критериями эффективности контрольной деятельности регионального уполномоченного предложено понимать совокупность характеристик, свидетельствующих о достижении омбудсменом целей и задач своей деятельности и отражающих степень ее соответствия потребностям и интересам граждан, общества и государства. Сформулированы следующие критерии эффективности контрольной деятельности региональных омбудсменов, предлагаемые для закрепления в Законе № 48-ФЗ: результативность, комплексность и полнота принятых мер, доступность, удовлетворенность населения.

7. Выявлена функция координации региональными омбудсменами управленческой деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, заключающаяся в организации согласованного эффективного взаимодействия субъектов государственного и муниципального управления при подготовке, планировании реализации и исполнении стратегического документа в области развития и защиты прав граждан.

8. Рекомендованы для закрепления в Законе № 48-ФЗ формы участия региональных омбудсменов в противодействии коррупции: выявление фактов коррупции из обращений граждан и информирование правоохранительных органов; антикоррупционное просвещение населения; работа с исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, государственными и муниципальными служащими в целях формирования нетерпимости к коррупционному поведению; анализ деятельности вышеуказанных органов и организаций и выработка

предложений по оптимизации и конкретизации их полномочий; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, касающихся прав, свобод, обязанностей человека и гражданина; участие в разработке и реализации региональных государственных программ по противодействию коррупции.

9. Даны рекомендации по укреплению административно-правового статуса регионального уполномоченного и совершенствованию правового регулирования административно-правовой защиты омбудсменом прав и свобод человека и гражданина в Законе № 48-ФЗ: в ст. 1 исключить нормы о субсидиарности деятельности регионального омбудсмена; в ч. 4 ст. 1 закрепить его задачи; дополнить ст. 1 частью 5, определяющей функции омбудсмена; в п. 1 ч. 1 ст. 11 заменить слова «свои рекомендации» на слово «заключение», обязать подконтрольных субъектов государственного и муниципального управления исполнять заключения регионального уполномоченного; в ст. 11 предусмотреть право субъектов Российской Федерации установить обязанность средства массовой информации, учрежденного региональным органом государственной власти, публиковать заключение уполномоченного в течение 10 дней со дня его обращения; в п. 2. ч. 1 ст. 11 уточнить случаи реализации региональными омбудсменами полномочия обращаться в суд с административными исками в защиту прав и свобод человека и гражданина – исключительно, если гражданин является малоимущим или по другим уважительным причинам (в силу недееспособности, возраста, состояния здоровья и др.) не может самостоятельно обратиться в суд. Аналогичные изменения рекомендовано внести в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁹ (далее – КАС РФ), который предлагается дополнить статьей 39.1 «Участие уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка и уполномоченных по защите прав предпринимателей в административном деле».

⁹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 250-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта ; 2021. 5 июля.

10. Для повышения эффективности контрольной деятельности региональных омбудсменов предложены изменения и дополнения в Закон № 48-ФЗ: уточнить в ст. 9 содержание административных процедур производства уполномоченных по жалобам граждан; закрепить в ст. 16 требования к проблематике докладов омбудсменов и способ обеспечения исполнения мер по совершенствованию правоприменительной практики и управленческих процедур, перечисленных региональными уполномоченными в ежегодных и специальных докладах, – принятие высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующего правового акта.

11. По итогам анализа регионального законодательства и практики его применения рекомендованы следующие меры по решению проблем в сфере функционирования аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как гарантии их административно-правового статуса: установить в Законе № 48-ФЗ и тех законах субъектов Российской Федерации, в которых такая норма отсутствует, что уполномоченный по правам человека и его аппарат – это государственный орган субъекта Российской Федерации с правом юридического лица, омбудсмен самостоятельно разрабатывает и исполняет смету своих расходов; исключить возложение на сотрудников высшего исполнительного органа государственной власти обязанностей обеспечивать деятельность регионального уполномоченного; гарантировать количественный состав аппарата регионального омбудсмена, необходимый для полноценного выполнения его задач и реализации функций.

12. В целях установления в региональном законодательстве об административной ответственности единых подходов уточнен состав административного правонарушения «воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации»: рекомендовано предусмотреть ответственность за неисполнение заключения уполномоченного по правам человека, либо исполнение заключения с нарушением установленного законом срока, либо ненаправление ответа о результатах исполнения заключения в предусмотренный законом срок; за повторное соверше-

ние в течение года данного административного правонарушения. С учетом анализа накопленного в российских регионах опыта обоснована предпочтительность наделения уполномоченного по правам человека и руководителя его аппарата правом составлять протоколы о данном административном правонарушении.

Теоретическая значимость исследования состоит в формулировании теоретико-правовой концепции административно-правового статуса регионального уполномоченного по правам человека: разработано его определение, выявлено содержание, проведено разграничение с конституционно-правовым статусом, рассмотрены вопросы реализации, предложены направления развития и меры по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики в данной сфере. Полученные по итогам исследования выводы могут служить теоретической базой для дальнейших научных разработок в этой и смежных предметных областях, касающихся административно-правового статуса федерального Уполномоченного по правам человека и административно-правового статуса специализированных омбудсменов.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что выводы и предложения соискателя могут быть использованы в следующих направлениях: в нормотворческой деятельности в целях совершенствования законодательства, регулирующего административно-правовой статус региональных омбудсменов, в том числе их контрольную деятельность; в правоприменительной практике уполномоченных по правам человека и сотрудников их аппаратов; при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс»; в ходе подготовки учебно-методических и практических пособий.

Достоверность результатов исследования подтверждается: анализом научных трудов по теории государства и права, административному праву и административному процессу, конституционному праву; использованием в качестве методологической основы философского, общенаучных и частнона-

учных методов познания; обращением к судебной и административной правоприменительной практике по исследуемой теме; изучением докладов о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных омбудсменов.

Апробация полученных результатов подтверждается актом о внедрении результатов диссертационного исследования в деятельность уполномоченного по правам человека в Воронежской области.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и административного процессуального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Положения, предложения и выводы, изложенные в диссертации, отражены в научных публикациях соискателя – монографии и 9 научных статьях, 6 из них – в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. Общий объем публикаций составляет около 8,44 п.л.

Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, двух приложений.

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**§ 1. Омбудсмены в зарубежных странах
и уполномоченные по правам человека в Российской Федерации
как субъекты административного права**

Формулирование современной концепции административного права¹⁰, вопросы его конституционализации¹¹ и развития являются предметом исследований ученых-административистов, которые, продолжая переосмысливать содержание данной отрасли права¹², модернизируют его с учетом конституционных изменений¹³ и законодательного определения понятия «единая си-

¹⁰ См.: *Воронов А. М.* К вопросу о модернизации концепции административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Кононов П. И.* О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия // Там же. 2017. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Стахов А. И.* О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм // Там же. 2018. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Студеникина М. С.* О некоторых направлениях развития административного права в современный период // Там же. 2019. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: *Зеленцов А. Б.* Конституционализация административного права в России: теоретические проблемы // Административное право и процесс. 2018. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: *Зубарев С. М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Кобзарь-Фролова М. Н.* Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права // Там же. 2019. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

стема публичной власти»¹⁴.

Л. Л. Попов обращает внимание, что административное право в большей мере призвано урегулировать общественные отношения между личностью и государством, гражданином и органами исполнительной власти; обеспечить реализацию, соблюдение и охрану прав человека в сфере государственного управления¹⁵ и их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения со стороны государственного аппарата, отдельного чиновника¹⁶.

Ю. Н. Старилов отмечает, что отрасль административного права регулирует общественные отношения в сфере государственного управления, возникающие, в том числе, в процессе обеспечения защиты прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц¹⁷.

Как считает А. Б. Зеленцов, на современном этапе административное право устанавливает структуру и полномочия публичной администрации, ее

¹⁴ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Российская газета. 2020. 11 дек. См. об этом: *Конин Н. М., Маторина Е. И., Мангушева Т. С.* К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2020. № 6 (137). URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 25.09.2020); *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2020. № 1. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

¹⁵ См. об этом: *Аврутин Ю. Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2009. С. 38–63; *Попов Л. Л., Мигачева Е. В., Тихомиров С. В.* Государственное управление в России и зарубежных странах : административно-правовые аспекты. М. : Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2012. С. 8–40; *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Государственное управление и исполнительная власть : содержание и соотношение. М. : Норма, Инфра-М, 2011. С. 81–98; *Сергун П. П.* Государственная власть и государственное управление // Правовая культура. 2017. № 4 (31). URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.03.2020); *Уманская В. П., Малеванова Ю. В.* Государственное управление и государственная служба в современной России : монография. М. : Норма, 2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Черкасов К. В.* Государственное управление на уровне Федерального округа : административно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 19–21.

¹⁶ См.: *Попов Л. Л.* Развитие теории административного права в современных условиях // Административное право и процесс. 2020. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. Ч. 1. С. 76–77.*

деятельность в области обеспечения прав и свобод человека, регулирует механизмы контроля за актами управления. В сферу административного права ученый включает досудебные процедуры защиты прав граждан и разрешения административных споров¹⁸.

С. М. Зырянов справедливо отмечает, что социальная адекватность исполнительной власти, защищенность прав и свобод граждан являются необходимыми условиями прогресса и процветания государства¹⁹.

Таким образом, в предмет административного права входят вопросы обеспечения и защиты прав, свобод, законных интересов граждан (далее также – правозащита) в государственном и муниципальном управлении, а также осуществления государственного контроля в данной сфере²⁰.

Настоящее исследование посвящено специализированному государственному контрольному институту – уполномоченному по правам человека / омбудсмену. В международном праве под омбудсменом подразумевается специальная служба, введенная в соответствии с нормами основного закона страны или акта парламента, которая проводит расследования по жалобам на ущемления прав частных лиц в сфере управления либо действует по своей инициативе, предлагает меры по улучшению ситуации и представляет доклады; во главе данной службы – независимое должностное лицо высокого статуса²¹.

Исследуемый институт получил широкое распространение за рубежом

¹⁸ См.: *Зеленцов А. Б.* Концептуальные подходы к определению административного права : опыт сравнительно-правового исследования // *Административное право и процесс.* 2019. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: *Зырянов С. М.* Административный надзор органов исполнительной власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 5.

²⁰ См.: *Браташова Ю. А.* Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2018. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Гурин А. И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13–17 ; *Завалунов А. З.* Система государственного контроля в сфере исполнительной власти // *Актуальные проблемы российского права.* 2009. № 2 (11). С. 169–170 ; *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т сов. законодательства. М. : Юрид. лит., 1974. С. 5–33.

²¹ См.: *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М. : БЕК, 1996. С. 6.

после Второй мировой войны²². В то время жесточайшего кризиса, вызванного массовыми нарушениями и ущемлениями прав и свобод, была осознана необходимость их закрепления и защиты. Первыми международными стандартами в данной сфере стали: Всеобщая декларация прав человека²³, Конвенция о защите прав человека и основных свобод²⁴, международные пакты – о гражданских и политических правах²⁵, об экономических, социальных и культурных правах²⁶.

Как правило, в зарубежных странах основное назначение контроля омбудсменов – это повышение эффективности деятельности исполнительных органов власти. Потребность в институте омбудсмана возникает на определенном этапе, когда органы власти не способны осуществлять контрольные функции и требуется дополнительная защита прав граждан от произвола²⁷. Детерминантом появления анализируемого института выступает нуждаемость в субсидиарном увеличении имеющихся в государстве средств контроля за исполнительной властью²⁸. Так, для парламента контроль не является главным направлением деятельности, поэтому использование его инстру-

²² См.: *Овсепян Ж. И.* Концептуальные основы учреждения института омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в современном мире (практика зарубежных государств) // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2020. № 4. С. 89; *Умнова-Конюхова И. А., Николаев В. А.* Институт правозащитника в европейских странах : общее и особенное в системе и правовом статусе // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2020. № 4. С. 78.

²³ Всеобщая декларация прав человека : принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217А (III) от 10 декабря 1948 г. // *Российская газета.* 1995. 5 апр.

²⁴ Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. : ратифицирована федер. законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ : с изм., внесенными Протоколом от 13 мая 2004 г. № 14 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 1998. № 20. Ст. 2143 ; 2018. № 37. Ст. 5720.

²⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах : принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г. : ратифицирован указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // *Ведомости Верховного Совета СССР.* 1976. № 17. Ст. 291.

²⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г. : ратифицирован указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // *Ведомости Верховного Совета СССР.* 1976. № 17. Ст. 291.

²⁷ См.: *Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова.* СПб. : Норма, 2003. С. 10–11.

²⁸ См.: *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2002. С. 49.

ментов зачастую нерезультативно; кроме того, данный контроль носит, прежде всего, политический характер. Административному контролю может быть присуща необъективность, так как он осуществляется внутри системы исполнительных органов власти, которая неохотно признает свои ошибки и нарушения, защищает «честь мундира». Судебный контроль имеет строгий формализованный характер, граждане (далее также – частные лица) неохотно прибегают к нему из-за значительных расходов, длительности, сложности судебного разбирательства, необходимости специальных знаний. Уязвимостью общественного контроля является, прежде всего, отсутствие властных полномочий у его субъектов.

А. Б. Зеленцов выделяет следующие общие характеристики института омбудсмана в зарубежных странах, отражающие его сущность²⁹:

- контроль омбудсмана распространяется, в первую очередь, на область действий и решений публичной администрации, являющихся результатом «плохого управления» – ненадлежащего исполнения лицами должностных обязанностей;
- данный институт является дополнительным (субсидиарным) правовым средством защиты прав частных лиц;
- омбудсмен является посредником, публичным и независимым, призванным способствовать обеспечению защищенности прав человека и закреплению требований гуманизма и этики в деятельности органов публичной власти;
- полномочия омбудсмана распространяются на широкий круг органов государственного власти, за определенными исключениями: в большинстве стран вне его компетенции находятся суды; как правило, омбудсмен не рассматривает жалобы на отдельных лиц, частные фирмы и негосударственные организации;
- это всегда деполитизированный, идеологически нейтральный институт;

²⁹ См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко (§ 1 главы 5, автор – А. Б. Зеленцов). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– должность омбудсмана относится к категории высших должностей государства.

М. Ю. Шамрин и Е. В. Мигачева отмечают, что омбудсмен выступает в качестве независимой стороны *при разрешении споров* между гражданином и органом публичной власти³⁰.

Отметим, что применительно к омбудсменам уместнее говорить об их *содействии разрешению* административно-правовых споров, поскольку в большинстве стран они не обладают юрисдикционными полномочиями и действуют, используя имеющиеся в распоряжении правовые средства.

По мере увеличения количества омбудсменов в мире назрела необходимость появления международных стандартов их деятельности³¹, к которым относятся Принципы³² статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека. Данный документ закрепляет стандарты в области деятельности вышеуказанных организаций в отношении их полномочий, ответственности, гарантий независимости, организационной структуры, методов деятельности и др.

³⁰ См.: Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В. Административно-правовые механизмы защиты прав человека в зарубежных государствах // Административное право и процесс. 2017. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Модельный закон о статусе Уполномоченного по правам человека : принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 4 декабря 2004 г. № 24-7 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2005. № 34 ; Основные демократические принципы для институтов омбудсмана (Венецианские принципы) : приняты Венецианской комиссией 15–16 марта 2019 г. // Официальный сайт Венецианской комиссии. URL: <https://www.venice.coe.int> (дата обращения: 09.08.2020) ; О развитии института уполномоченного по правам человека : рекомендация № CM/Rec(2019)6 Комитета министров Совета Европы : принята 16 октября 2019 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2020. № 2. С. 153–155.

³² См.: Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. // Официальный сайт Организации Объединенных наций. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/48/134> (дата обращения: 20.11.2020).

В настоящее время исследуемый институт сформирован более чем в 140 странах мира, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях³³.

В 1993 г. Маастрихтским договором (Договором о Европейском Союзе) была введена должность Европейского Омбудсмана, статус которого затем был конкретизирован Решением Европейского Парламента 94/262/ЕС от 9 марта 1994 г.³⁴.

С точки зрения развития компетенции омбудсменов в зарубежных странах отметим классификацию В. В. Эмих, которая выделяет историческую, классическую и правозащитную модели компетенции данного института³⁵:

– *омбудсмены исторической (или контрольно-императивной) модели* (Финляндия, Швеция) осуществляют контроль за органами исполнительной власти и судами; главная цель при этом – повысить эффективность управления; омбудсмены наделены императивными полномочиями в целях устранения выявленных нарушений, в том числе могут возбудить обвинение в отношении должностных лиц в случае совершения преступления;

– *омбудсмены классической (также – контрольно-рекомендательной) модели* (Великобритания, Бельгия, Канада, Новая Зеландия) являются частью механизма парламентского контроля за исполнительными органами власти; омбудсмены данной модели также действуют в целях увеличения эффективности управления, но они не обладают полномочиями воздействовать на подконтрольных субъектов и в случае выявления нарушений вынуждены обращаться в компетентные органы;

– *омбудсмены правозащитной модели* (Аргентина, Венгрия, Испания,

³³ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации : история формирования и развития // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 4. С. 4.

³⁴ О правилах и основных условиях, определяющих выполнение обязанностей Омбудсмана : решение Европейского Парламента 94/262/ЕС от 9 марта 1994 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³⁵ См.: Эмих В. В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 16–26.

Польша, Португалия, Россия) избираются на должность парламентами, однако затем при осуществлении своей деятельности неподконтрольны им; назначением омбудсменов этой модели является способствование защищенности законных частных интересов и прав в решениях и действиях значительного числа должностных лиц и органов власти; в круг задач уполномоченных также включены вопросы развития и совершенствования нормативных актов и правового просвещения; омбудсмены правозащитной модели не наделены императивными полномочиями: они направляют органам или лицам, нарушившим права граждан, рекомендации об устранении нарушений.

С указанной классификацией перекликается другая, получившая широкое распространение в юридической науке и осуществленная исходя из места омбудсменов в системе государственных органов. В мировой практике выделяются три основных вида омбудсменов: парламентские, исполнительные, независимые³⁶:

– *парламентские (легислатурные) омбудсмены* – это наиболее распространенная форма данного института, характерная для большинства стран (Австрия, Дания, Исландия, Литва и др.); омбудсмены данной модели действуют в рамках представительной власти, избираются или назначаются национальным парламентом или представительным органом субъекта федерации, им подотчетны, но не теряют самостоятельности: они осуществляют функции по собственному усмотрению без согласования с парламентом;

– *исполнительные омбудсмены* (Казахстан, Ирландия, Италия, Франция, омбудсмены по правам ребенка и правам предпринимателей в России, региональные омбудсмены Нидерландов и США) назначаются президентом или правительством и им подотчетны; они также обозначаются в юридической науке как *квазиомбудсмены*;

– *независимые омбудсмены* (Польша, Португалия, Аргентина, Армения, Колумбия, российские уполномоченные) назначаются или избираются как

³⁶ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации : история формирования и развития С. 4.

парламентом, так и главой государства, но в дальнейшем им не подотчетны, а только информируют о результатах своей деятельности.

В Российской Федерации (далее также – РФ) в конечном итоге была учреждена именно последняя модель омбудсмента общей компетенции. Хотя впервые на официальном уровне упоминание о данном институте³⁷ содержалось в Декларации прав и свобод человека и гражданина³⁸, в которой он был обозначен как «Парламентский уполномоченный».

В Конституции РФ³⁹ должность Уполномоченного (далее также – УПЧ) именуется без слова «парламентский». Омбудсмену посвящен пункт «е» ст. 103⁴⁰ Основного закона России, регламентирующий компетенцию Государственной Думы и предусматривающий принятие федерального конституционного закона (далее также – ФКЗ) об Уполномоченном.

Добавим также, что учреждение должности омбудсмента способствовало вступлению России в Совет Европы⁴¹, поскольку подтверждало выполнение одного из обязательств, данных этой международной организации.

Указанные выше события послужили началом формирования в нашей стране нового государственного контрольного института. В своем развитии правовой статус омбудсменов прошел ряд этапов; мы предлагаем следующую периодизацию:

с 1993 г. по 2009 г. – этап становления;

³⁷ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М. : Проспект, 2014. С. 245.

³⁸ О Декларации прав и свобод человека и гражданина : постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 52. Ст. 1865.

³⁹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с учетом поправок, внесенных законом Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ ; с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. 1993. 25 дек. ; 2020. 4 июля.

⁴⁰ До принятия в 2008 г. конституционных поправок, расширяющих пределы парламентского контроля за деятельностью Правительства России, соответствующая норма была в п. «д» ст. 103 Конституции РФ.

⁴¹ Заключение Парламентской ассамблеи Совета Европы от 25 января 1996 г. № 193 по заявке России на вступление в Совет Европы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

с 2010 г. по ноябрь 2016 г. – этап укрепления правового статуса региональных омбудсменов и расширения их функций;

с декабря 2016 г. по февраль 2020 г. – этап дальнейшего совершенствования (разработка проекта федерального закона);

с марта 2020 г. по настоящее время – этап унификации, который обусловлен принятием Закона № 48-ФЗ.

Обратимся к подробному рассмотрению данных этапов:

1. Становление правового статуса региональных омбудсменов с 1993 г. по 2009 г. детерминировано появлением нормативно-правовой базы – ФЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФЗ⁴² (далее также – ФЗ об Уполномоченном) и региональных законов, на основании которых назначены первые омбудсмены.

После введения должности федерального Уполномоченного Конституцией РФ 17 января 1994 г. нижняя палата парламента назначила первого российского омбудсмена – С. А. Ковалева, возглавлявшего ранее Комиссию по правам человека.

Затем был принят Указ Президента РФ (далее также – глава государства), который создавал правовые условия для осуществления конституционных функций УПЧ⁴³.

Республика Башкортостан и Свердловская область – это первые российские регионы, в которых в 1996 г. появились законы, регулирующие статус и деятельность уполномоченных; на их основании были назначены омбудсмены – Ч. Б. Газизов и В. В. Машков соответственно.

Важнейший нормативный акт, базовый и системообразующий, – ФЗ об Уполномоченном – был принят в 1997 г. Изначально статья 5 Закона, предусматривая возможность учреждения института омбудсмена в субъектах Российской Федерации, оставляла за регионами право самостоятельно решать

⁴² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФЗ : в ред. от 9 ноября 2020 г. № 6-ФЗ // Российская газета. 1997. 4 марта ; 2020. 11 нояб.

⁴³ О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека : указ Президента Рос. Федерации от 4 августа 1994 г. № 1587 (документ утратил силу) // Российская газета. 1994. 9 авг.

данный вопрос (в настоящее время норма утратила юридическую силу).

В результате реализации данного положения на практике становление региональных уполномоченных шло с большим трудом: органы государственной власти не спешили учреждать новый независимый контрольный институт.

В 1997–1998 гг. были приняты законы о региональных омбудсменах в Республике Татарстан, Астраханской, Волгоградской, Саратовской, Смоленской областях.

Важную роль в становлении данного института сыграл назначенный в 1998 г. на должность федерального Уполномоченного О. О. Миронов. Кроме того, учреждению института омбудсмана на этом, первом, этапе способствовали также комиссии по правам человека, которые функционировали при высших должностных лицах многих субъектов Российской Федерации. Зачастую именно такие комиссии в целом или их отдельные члены выступали инициаторами появления омбудсмана в своем регионе⁴⁴.

К 2000 г. 20 субъектов РФ приняли законы об уполномоченных, в их числе: Красноярский край, Амурская, Кемеровская, Калининградская, Липецкая, Московская, Пермская, Самарская области. К 2005 г. их количество увеличилось до 36⁴⁵.

За год до этого был назначен новый федеральный Уполномоченный – В. П. Лукин, который работал на данном посту 10 лет.

Согласно п. 16 Указа главы государства от 4 декабря 2009 г. № 1381⁴⁶ регионы России получили правовую возможность учредить должности омбудсменов общей и специальной компетенции (детских уполномоченных и защитников интересов коренных малочисленных народов).

⁴⁴ См.: *Давтян С.* Развитие института Омбудсмана в России // Европейский омбудсман : журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека. URL: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/razvitie-instituta-ombudsmana-v-rossii (дата обращения: 28.07.2020).

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 : в ред. от 15 октября 2015 г. № 499 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 49 (Часть II). Ст. 5921 ; 2015. № 41 (Часть II). Ст. 5644.

То обстоятельство, что на федеральном уровне нормативное регламентирование института регионального УПЧ сводилось лишь к упоминанию о возможности дополнения структуры государственного аппарата данной должностью, а также нехватка бюджетных средств – вот основные причины, по которым субъекты РФ длительное время игнорировали вопрос об учреждении данного института.

2. В 2010–2016 гг., на этапе укрепления правового статуса региональных омбудсменов и расширения их функций отмечаются: принятие во всех российских регионах законов об уполномоченных; совершенствование правового регулирования деятельности региональных омбудсменов на федеральном уровне; развитие правоприменительной практики.

К 2010 г. процесс принятия законов и назначения региональных уполномоченных активизировался; это детерминировалось, в том числе, параллельным формированием институтов специализированных омбудсменов⁴⁷, содействующих защите прав некоторых групп населения, в частности, детей⁴⁸ и предпринимателей⁴⁹. Законодательные акты об УПЧ были приняты в 68 субъектах РФ, в 60 из них были назначены омбудсмены⁵⁰.

Данный период, по мнению соискателя, является временем развития и модификации института УПЧ в направлении управленческих отношений – общественных отношений в процессе функционирования исполнительной власти⁵¹. Формируются и расширяются основные направления деятельности

⁴⁷ См.: *Калинина Е. Г.* Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. С. 8.

⁴⁸ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента Рос. Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 : в ред. от 15 января 2019 г. № 11 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36. Ст. 4312 ; 2019. № 3. Ст. 235.

⁴⁹ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 2013. 13 мая ; 2021. 5 мая.

⁵⁰ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год. URL: <https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennyj-doklad-dok.html> (дата обращения: 09.10.2020).

⁵¹ См.: *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. С. 54.

омбудсменов в этой сфере, среди которых выделим, прежде всего, государственный контроль и защиту прав и свобод частных лиц. В законах некоторых регионов России (Владимирская⁵² и Ивановская⁵³ области, г. Москва⁵⁴) получает закрепление правомочие омбудсменов урегулировать споры частных лиц и органов публичной власти⁵⁵. Региональные уполномоченные участвуют в осуществлении государственной правозащитной политики, разрабатывают и инициируют утверждение стратегических системных документов в данной сфере⁵⁶, принимают меры по согласованию деятельности исполнительных государственных органов и муниципальных органов. Так формируется функция координации омбудсменами управленческой деятельности в сфере правозащиты на территории субъектов РФ. Активно реализуется направление работы омбудсменов по осуществлению межведомственного взаимодействия, они участвуют в противодействии коррупции⁵⁷.

Особо отметим передовой опыт некоторых регионов – таких, как Краснодарский край, Ивановская, Липецкая, Нижегородская, Ростовская, Ярославская области, где омбудсмены наделяются юрисдикционным полномочием – составлять протоколы об административных правонарушениях (к этому вопросу мы вернемся в других параграфах настоящей диссертации).

⁵² Об Уполномоченном по правам человека во Владимирской области : закон Владимирской области от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ : в ред. от 12 июля 2021 г. № 73-ОЗ // Владимирские ведомости. 2013. 20 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2021).

⁵³ Об Уполномоченном по правам человека в Ивановской области : закон Ивановской области от 8 декабря 2010 г. № 140-ОЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 93-ОЗ // Ивановская газета. 2010. 10 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).

⁵⁴ Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве : закон города Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 : в ред. от 14 октября 2020 г. № 18 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. 26 мая ; 2020. 27 окт.

⁵⁵ Прим.: в настоящее время в законах Владимирской и Ивановской областей данная норма исключена в связи с приведением в соответствие с положениями Закона № 48-ФЗ.

⁵⁶ См.: Реализацию стратегии в сфере развития и защиты прав человека рассмотрели в облправительстве // Официальный портал органов власти Воронежской области. URL: <https://www.govvrn.ru/novost/id/2979194> (дата обращения: 28.11.2020).

⁵⁷ См.: Зражевская Т. Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 15–16.

Ученые обращают внимание, что в это время, как для самих уполномоченных, так и для экспертного научного сообщества и общества в целом все более чувствительной становится потребность законодательной регламентации исследуемого института на федеральном уровне в силу сложившихся различных подходов в региональных нормативных актах к вопросу о регулировании статуса омбудсменов⁵⁸. В решении этой проблемы значительная роль принадлежит Э. А. Памфиловой – федеральному Уполномоченному в период с 18 марта 2014 г. по 28 марта 2016 г.

В апреле 2015 г. юридическую силу утратила статья 5 ФКЗ об Уполномоченном⁵⁹ в связи с законодательными новеллами⁶⁰ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ⁶¹ (далее также – Закон «Об общих принципах ...»). Данный нормативный акт дополнился главой II.1., закрепляющей некоторые унифицированные основы правового статуса органов, формируемых законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ (далее также – региональный парламент, законодательный орган субъекта РФ). Эта глава включает одну статью 16.1, посвященную региональному уполномоченному. В ней устанавливаются диспозитивные начала образования в субъекте РФ исследуемого института, независимого и не подчиняющегося органам публичной власти и должностным лицам (ч. 1–2).

На момент принятия Закона «Об общих принципах ...» в начальной редакции данная статья также регулировала следующее: организационные про-

⁵⁸ См.: *Игнатенко В. В.* Проблемы законодательного регулирования гарантий организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2019. № 4 (78). С. 17.

⁵⁹ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: федер. конституц. закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 14. Ст. 2007.

⁶⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека : федер. закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ // Российская газета. 2015. 8 апр.

⁶¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Российская газета. 1999. 19 окт. ; 2021. 18 июня.

цедуры, связанные с этим запреты и ограничения (ч. 3–19); основы взаимоотношений со специализированными омбудсменами – возможность возложения их функций на регионального уполномоченного, координация их деятельности (ч. 21); основы компетенции омбудсмента в сфере работы с обращениями заявителей (ч. 22); права уполномоченных в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (далее также – ТО ФОИВ), деятельностью которых руководит Правительство РФ (ч. 23); некоторые условия, гарантирующие функционирование омбудсменов, в том числе быть безотлагательно принятыми должностными лицами органов публичной власти и др. (ч. 25); норму об обеспечении за счет регионального бюджета работы омбудсмента и его аппарата (ч. 27).

Обратим внимание на последний пункт вышеуказанной статьи. Вопреки тому, что глава II.1, как следует из ее названия, посвящена закреплению основ статуса региональных *государственных органов*, Федеральный закон (далее также – ФЗ) от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ не содержит положения о том, что региональный омбудсмен и его аппарат – это государственный орган субъекта РФ. Отметим, что большинство региональных законодателей такую норму предусмотрели⁶².

Расширению полномочий омбудсменов способствовало принятие в 2015 г. КАС РФ, наделившего уполномоченных правом обратиться в суд с административными исками в целях восстановления прав и свобод иных лиц, в том числе неопределенного круга лиц. Тем самым был законодательно закреплён способ административно-правовой защиты омбудсменом прав граждан.

⁶² Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области: закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ : в ред. от 18 декабря 2020 г. № 125-ОЗ // Собр. законодательства Воронежской области. 2010. № 6 (Часть I). Ст. 327 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2020); Об Уполномоченном по правам человека в Костромской области : закон Костромской области от 29 декабря 2010 г. № 24-5-ЗКО : в ред. от 27 октября 2020 г. № 6-7-ЗКО // СП-нормативные документы. 2010. 31 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2020); Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области : закон Ярославской области от 2 апреля 2013 г. № 6-з : в ред. от 2 июля 2021 г. № 61-з // Документ-Регион. 2013. 2 апр. ; 2021. 9 июля.

В апреле 2016 г. на должность федерального омбудсмена была назначена Т. Н. Москалькова, которая начала системную работу над проектом федерального закона о региональных уполномоченных.

К концу 2016 г. завершился очередной этап развития правового положения омбудсменов в субъектах Российской Федерации: во всех 85 регионах были приняты соответствующие законы и назначены уполномоченные⁶³.

3. Декабрь 2016 г. – февраль 2020 г. – этап дальнейшего совершенствования, который представлен работой над законопроектом, устанавливающим основы правового статуса региональных омбудсменов.

Наличие в Законе «Об общих принципах ...» только одной статьи не решало проблемы унификации регионального законодательства, регулирующего деятельность омбудсменов⁶⁴. По этой причине Т. Н. Москалькова подняла вопрос о принятии специального федерального закона.

Инициатива о необходимости совершенствования законодательного обеспечения деятельности региональных омбудсменов была поддержана 5 декабря 2016 г. Советом по взаимодействию с институтами гражданского общества при Председателе Совета Федерации В. И. Матвиенко.

В феврале 2017 г. федеральным омбудсменом был внесен в профильный комитет верхней палаты парламента законопроект, предусматривающий общие начала организации деятельности региональных уполномоченных, концепция которого в целом была поддержана. Как следствие, было инициировано создание рабочей группы для его доработки с участием сенаторов, сотрудников рабочего Аппарата федерального омбудсмена и 17 региональных уполномоченных.

⁶³ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf (дата обращения: 21.09.2020).

⁶⁴ См.: Москалькова Т. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 6.

25 октября 2018 г. члены Совета Федерации во главе с А. А. Клишасом внесли в Государственную Думу пакет законопроектов, регулирующих различные аспекты статуса региональных омбудсменов в правовой сфере. Постановлением от 25 мая 2019 г. № 6226-7 ГД в первом чтении был принят основополагающий проект ФЗ, получивший номер 573725-7. Согласно решению ответственного Комитета от 19 ноября 2019 г. № 79 Государственной Думе было рекомендовано принять законопроект во втором чтении с новым наименованием⁶⁵, из которого были исключены слова об общих принципах деятельности УПЧ, и одобрить поступившие многочисленные поправки к законопроекту. Однако в соответствии с п. 18 протокола № 230 заседания Совета нижней палаты российского парламента от 20 ноября 2019 г. рассмотрение вышеуказанного проекта ФЗ было отложено.

4. Март 2020 г. по настоящее время – этап унификации правового положения региональных уполномоченных.

Процесс работы над законопроектом 573725-7 активизировался в начале 2020 г., и 3 марта 2020 г. постановлением Государственной Думы № 7819-7 ГД Закон был принят во втором чтении, 5 марта 2020 г. – в третьем чтении, 11 марта 2020 г. – одобрен Советом Федерации, а 18 марта 2020 г. – подписан главой государства.

Принятие Закона № 48-ФЗ укрепило правовой статус региональных омбудсменов в качестве субъектов административного права, т. е. участников комплекса административно-правовых отношений⁶⁶ в сфере организации государственного и муниципального управления, осуществления управленческого процесса (реализации административных процедур), административного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях.

⁶⁵ Проект федерального закона № 573725-7 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.du-ma.gov.ru/bill/573725-7> (дата обращения: 05.06.2020).

⁶⁶ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 118.

Закон № 48-ФЗ закрепил перечень субъектов публичного управления, на которых распространяется компетенция региональных уполномоченных по рассмотрению жалоб граждан (ч. 5, 6 ст. 9); систематизировал и расширил полномочия омбудсменов, наделил их правом на обращение в суд с административными исками в защиту других лиц (ст. 9–11); определил случаи проведения проверки и принятия мер в рамках компетенции по собственной инициативе уполномоченных, вне связи с обращениями граждан (ч. 3 ст. 11); регламентировал процесс производства омбудсменов по жалобам (ст. 9–11); в качестве гарантии закрепил положение об административной ответственности за воспрепятствование деятельности (далее также – препятствование работе) регионального уполномоченного (ч. 6 ст. 17).

Следует отметить что, Закон № 48-ФЗ не урегулировал правового положения аппарата регионального омбудсмана, не закрепил статус уполномоченного как государственного органа (ст. 18).

Позднее в Гражданском процессуальном кодексе РФ⁶⁷ (ГПК РФ) и Уголовно-процессуальном кодексе РФ⁶⁸ (УПК РФ) получила закрепление правовая возможность региональных омбудсменов не давать свидетельские показания о фактах, ставших известными им в ходе своей служебной деятельности⁶⁹. Аналогичная гарантия зафиксирована в п. 6 ч. 11 ст. 51 КАС РФ.

В ноябре 2020 г. была изменена и дополнена⁷⁰ статья 96 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷¹, регламентирующая новые

⁶⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 243-ФЗ // Российская газета. 2002. 20 нояб. ; 2021. 5 июля.

⁶⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 294-ФЗ // Российская газета. 2001. 22 дек. ; 2021. 5 июля.

⁶⁹ О внесении изменений в статью 69 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 апреля 2020 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 17. Ст. 2709 ; О внесении изменения в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 апреля 2020 г. № 130-ФЗ // Там же. Ст. 2708.

⁷⁰ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 46. Ст. 7196.

правомочия федерального, региональных и специализированных омбудсменов в сфере конституционного судопроизводства по защите иных лиц, права которых нарушены примененным в конкретном деле законом.

В декабре 2020 г. был принят еще один нормативный акт⁷², имеющий отношение к статусу регионального уполномоченного и вносящий изменения в ст. 16.1 Закона «Об общих принципах ...». Этому предшествовала длительная (более двух лет) работа над его концепцией и содержанием.

Согласно заключению профильного Комитета Государственной Думы от 5 марта 2019 г., изначально предлагаемая редакция ст. 16.1 представляла собой просто отсылку к положениям Закона № 48-ФЗ и не имела регулятивного смысла.

Вместе с тем, как отмечалось в официальном отзыве Правительства России от 8 мая 2020 г. № 3885п-П16, детальное регламентирование Законом № 48-ФЗ статуса региональных уполномоченных не противоречит возможности установления основных начал их деятельности в Законе «Об общих принципах ...».

Однако действующая редакция ФЗ от 30 декабря 2020 г. № 510-ФЗ главным образом состоит из ссылок на Закон № 48-ФЗ и повторяет его содержание. По мнению соискателя, принятие нормативного правового акта, в котором детально урегулирован правовой статус региональных омбудсменов, сделало неактуальной гл. II.1 Закона «Об общих принципах ...»: в настоящее время она состоит из одной статьи, посвященной региональным омбудсменам. В связи с этим предлагаем исключить данную главу из вышеуказанного Федерального закона.

⁷¹ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447 ; 2021. № 27 (Часть I). Ст. 5045.

⁷² О внесении изменения в статью 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 510-ФЗ // Российская газета. 2021. 12 янв.

Закон № 48-ФЗ предопределил дополнения и изменения региональных нормативных актов об омбудсменах. К настоящему времени в 80 субъектах РФ законодательство приведено в соответствие с федеральным⁷³: в некоторых из них приняты новые законы (например, в Центральном федеральном округе (далее – ЦФО) это – Курская⁷⁴, Московская⁷⁵, Орловская⁷⁶, Тульская⁷⁷, Тамбовская⁷⁸, Тверская⁷⁹ области); в большинстве регионов изменены действующие законы об уполномоченных.

Подводя итоги данного параграфа, сформулируем следующие выводы.

1. С учетом мнения ученых⁸⁰ и современных тенденций правоприменительной практики выделим основные черты института регионального уполномоченного:

- это существенное дополнение государственного правозащитного контрольного механизма;
- должность регионального уполномоченного относится к категории государственных; его деятельность базируется на принципе независимости;

⁷³ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека – новый этап развития // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2021. № 10. С. 12.

⁷⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Курской области : закон Курской области от 14 сентября 2020 г. № 62-ЗКО // Курская правда. 2020. 24 сент.

⁷⁵ Об Уполномоченном по правам человека в Московской области : закон Московской области от 1 декабря 2020 г. № 241/2020-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2020. 14 дек.

⁷⁶ Об Уполномоченном по правам человека в Орловской области : закон Орловской области от 8 декабря 2020 г. № 2541-ОЗ : в ред. от 6 июля 2021 г. № 2646-ОЗ // Орловская правда. 2020. 11 дек. ; 2021. 13 июля.

⁷⁷ Об уполномоченном по правам человека в Тульской области : закон Тульской области от 17 июля 2020 г. № 65-ЗТО : в ред. от 20 июля 2021 г. № 61-ЗТО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2021).

⁷⁸ О правовом регулировании отдельных вопросов деятельности Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 21 июля 2020 г. № 499-З : в ред. от 3 марта 2021 г. № 593-З // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.03.2021).

⁷⁹ Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области : закон Тверской области от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.06.2021).

⁸⁰ См.: Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. М. : Ин-т государства и права РАН, 1998. С. 48–49 ; Башимов М. С. Институт омбудсмена в странах СНГ и Балтии // Российская юстиция. 2007. № 6. С. 72–74.

– омбудсмен выполняет функции в сфере управленческих отношений; при этом основным направлением его работы выступает контроль за соблюдением и обеспечением законных интересов и прав частных лиц субъектами государственного и муниципального управления, осуществляемый по жалобам граждан либо по инициативе самого уполномоченного;

– омбудсмен не может обязать подконтрольных субъектов устранить выявленные нарушения прав и свобод – для этого он обращается к компетентным органам и должностным лицам.

2. Региональный уполномоченный как субъект административного права является участником комплекса административно-правовых отношений: контрольных, управленческих, административно-юстиционных (судопроизводственных), административно-деликтных (охранительных, связанных с применением административной ответственности за препятствование работе омбудсмена).

3. С точки зрения науки административного права региональный уполномоченный – это независимое лицо, которое замещает государственную должность субъекта РФ, осуществляет административно-правовую защиту прав и свобод человека и гражданина в спорах с субъектами государственного и муниципального управления, а также реализует иные функции: государственного контроля, межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции.

4. В периодизации развития правового статуса региональных уполномоченных выделим четыре этапа:

первый: с 1993 г. по 2009 г. – этап становления (принятие нормативной правовой базы – ФКЗ об Уполномоченном и региональных законов, в соответствии с которыми назначены первые омбудсмены);

второй: с 2010 г. по ноябрь 2016 г. – этап укрепления правового статуса уполномоченных и расширения их функций (принятие во всех субъектах РФ законов об омбудсменах; модернизация регламентирования единых основ их

деятельности на федеральном уровне; развитие правоприменительной практики);

третий: с декабря 2016 г. по февраль 2020 г. – этап дальнейшего совершенствования (разработка основополагающего законопроекта в сфере закрепления правового статуса региональных уполномоченных);

четвертый: с марта 2020 г. по настоящее время – этап унификации, детерминированный принятием Закона № 48-ФЗ.

5. Предлагаем исключить из Закона «Об общих принципах ...» главу II.1 в связи с тем, что Закон № 48-ФЗ, подробно фиксирующий правовое положение региональных омбудсменов, лишил ее собственного предмета правового регулирования.

§ 2. Понятие административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и его разграничение с конституционно-правовым статусом

Дефиниция «статус» латинского происхождения, она обозначает положение⁸¹. Соответственно, в общем и целом правовой статус лица означает его правовое положение, состояние⁸². Эти термины используются как синонимы в законодательстве: как было сказано ранее, гл. II.1. Закона «Об общих принципах ...» содержит слова «*основы статуса*» государственных органов; как следует из ст. 1 ФЗ от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ⁸³, данный нормативный

⁸¹ См.: Толковый словарь Ожегова онлайн. URL: <https://slovarozhegova.ru> (дата обращения: 30.06.2020).

⁸² См.: Рогачева О. С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах : монография. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. С. 53.

⁸³ Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53 (Часть I). Ст. 8427 ; Российская газета. 2021. 5 мая.

акт регулирует особенности *правового положения* федерального и региональных детских омбудсменов.

Ю. Н. Старилов при описании правового статуса государственного служащего использует данное понятие и термин «правовой статус» как синонимы⁸⁴.

В юридической науке внимательно изучены особенности административно-правового положения таких субъектов, как: граждане, служащие, должностные лица, различные исполнительные органы власти, негосударственные организации и др.⁸⁵.

С. М. Зырянов разделяет следующие блоки составляющих элементов в административно-правовом статусе органа административного надзора: целевой (цели создания и деятельности, задачи, функции: как осуществление надзора, так и общие функции органа исполнительной власти); структурно-организационный; компетенционный; оценочный (критерии и порядок оценки деятельности органа)⁸⁶.

Д. А. Черногоров понимает административно-правовой статус должностного лица как соединение прав, обязанностей и ответственности, зафиксированное в нормах административного права законодательных и подзаконных документов и реально гарантированное на практике; в общем и целом это правовое положение должностного лица в системе субъектов административного права. В составляющие вышеуказанного административно-

⁸⁴ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 1. С. 399.*

⁸⁵ См.: *Аникитин А. А.* Административно-правовой статус должностных лиц : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 14 ; *Бондаренко А. А.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 13–18 ; *Добробаба М. Б.* Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006. С. 11–12 ; *Захарова М. А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017. С. 17 ; *Зырянов С. М.* Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // *Журнал российского права.* 2019. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Потокин И. В.* Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2008. С. 15–20.

⁸⁶ См.: *Зырянов С. М.* Административный надзор органов исполнительной власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 36–37.

правового статуса ученый включает основные направления деятельности должностного лица, его права и обязанности (полномочия), нормативно зафиксированные структурно-функциональные связи и установленную ответственность⁸⁷.

Ю. В. Гаврилкина предлагает трактовать административно-правовой статус государственной инспекции как комплекс ее взаимосвязанных прав и обязанностей (полномочий), которые в рамках установленного предмета ведения осуществляются для достижения зафиксированных целей и задач, реализации функций инспекции, в том числе контрольно-надзорной. Ученый выделяет в структуре административно-правового статуса компетенционный блок и организационную составляющую – порядок создания государственной инспекции, ее реорганизации и ликвидации, установление структуры данного государственного органа и его штатного расписания, регламентация подбора служащих и фиксирование их правового положения⁸⁸.

Ю. В. Соболева обосновывает наличие в структуре административно-правового статуса негосударственных организаций следующих составляющих: целевая (цели деятельности негосударственных организаций, принципы административно-правового регулирования их статуса); организационная (способы создания негосударственных организаций); содержательная (права и обязанности негосударственных организаций, гарантии их реализации); охранительная (меры административного принуждения в отношении негосударственных организаций)⁸⁹.

М. Ю. Шамрин применяет подход к рассмотрению детского омбудсмена как субъекта государственного управления и предлагает структуру его административно-правового статуса, в которой выделяет следующие составляю-

⁸⁷ См.: Черногоров Д. А. Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 9, 64–65.

⁸⁸ См.: Гаврилкина Ю. В. Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 9.

⁸⁹ См.: Соболева Ю. В. Административно-правовой статус негосударственных организаций : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2018. С. 12.

щие: целевая (цели, задачи, функции); организационная (место детского уполномоченного в служебной иерархии, порядок учреждения данной должности, назначения на нее, замещения, освобождения от должности); компетенционная (полномочия – служебные обязанности и права детского омбудсмена); личностная (фиксирование таких вопросов, как должностной оклад, право специализированного омбудсмена на отдых и др.)⁹⁰.

Ученые-конституционалисты, исследовавшие институт омбудсмена⁹¹, подробно изучили статус федерального Уполномоченного⁹².

Д. Е. Феоктистов определяет федерального омбудсмена как независимый правозащитный контрольный орган, конституционно-правовой статус которого представляет собой его положение в системе государственного аппарата⁹³. Ученый предлагает включать в структуру статуса омбудсмена: гарантии и принципы деятельности; организационные вопросы; сферу компетенции; ответственность.

⁹⁰ См.: Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. С. 13, 56.

⁹¹ См.: Автономов А. С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве // Советское государство и право. 1988. № 3. С. 121–122 ; Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 562–587 ; Засыпалова В. И. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 8–10.

⁹² См.: Евдошенко А. П. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека Российской Федерации : теория, практика, перспективы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 15–16 ; Корнеева Н. В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 15–17 ; Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 30–31 ; Лубский Р. А., Трифонов С. Г. Особенности конституционно-правового статуса омбудсмена в системе органов государственной власти // Юрист-Правоведъ. 2020. № 1. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 06.03.2020) ; Майоров А. Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8–11 ; Шеенков О. А. Становление конституционного института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 6–7 ; Чуксина В. В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите : сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2016. С. 29–30.

⁹³ См.: Феоктистов Д. Е. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 8.

В юридической науке выполнены многочисленные исследования правового положения региональных омбудсменов общей компетенции⁹⁴ и специализированных⁹⁵.

По мнению Н. Ф. Лукашовой, статус УПЧ в регионе Российской Федерации является совокупностью правовых установлений, которые определяют полномочия, требования к омбудсмену и порядок его назначения, ответственность, условия деятельности и функционально-целевую установку⁹⁶. По ее мнению, в правовой статус омбудсмента входят следующие аспекты: сотрудничество с органами публичной власти, международными организациями и другими субъектами; функционирование аппарата УПЧ и др.

По-новому предлагает рассмотреть исследуемый вопрос И. Ю. Плуталов. По итогам анализа правового положения федерального УПЧ ученый разделяет в нем конституционно-правовые и административно-

⁹⁴ См.: *Амирова Р. Р.* Организационно-правовые вопросы деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 8–10; *Анисимова Л. В.* Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. 2014. № 2. С. 22–24; *Буянкина Е. С.* Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 8–10; *Вершинина И. Ф.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12–19; *Еремеева О. Н.* Конституционно-правовой статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15–16; *Маркелова Е. Г.* Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 10–11.

⁹⁵ См.: *Горбачев А. П.* Специализация института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: на примере уполномоченного по защите прав предпринимателей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015. С. 11–12; *Колосов А. В.* Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2015. С. 6–9; *Федорова О. В.* Уполномоченный по правам ребенка: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 10–11; *Шабанова З. М.* Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9–12.

⁹⁶ См.: *Лукашова Н. Ф.* Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 42–43.

правовые основы⁹⁷. И. Ю. Плуталов аргументирует свое заключение о двойственной природе анализируемого института: структуру ФКЗ об Уполномоченном составляют, с одной стороны, конституционные нормы, фиксирующие правовые связи федерального омбудсмана с государством, а с другой стороны, – административные нормы, устанавливающие отношения Уполномоченного и субъектов его деятельности в гл. III (компетенция омбудсмана). Ученый отмечает, что полномочия УПЧ являются «мягкими властными распорядительными».

Добавим, что Д. Н. Бахрах, исследуя правовой статус, указывает, что это комплексное образование, включающее нормы различных отраслей права⁹⁸.

Учитывая все вышеизложенное, предлагаем определять правовой статус регионального уполномоченного как его правовое положение в государственном механизме⁹⁹ субъекта РФ.

Структура правового статуса регионального омбудсмана, по нашему мнению, представляет собой следующие блоки правовых норм:

– функционально-целевой: цели, задачи, принципы, функции (основные направления деятельности) уполномоченного;

⁹⁷ См.: *Плуталов И. Ю.* Административно-правовая основа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹⁸ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2011. С. 294.

⁹⁹ Под государственным механизмом (механизмом государства) в юридической науке понимается система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства. Одни ученые отождествляют это понятие с понятием «государственный аппарат»; другие подчеркивают, что термин «механизм государства» шире и включает также государственные учреждения, организации, государственных служащих, вооруженные силы и др.; третьи считают, что государственный аппарат – это органы государства в статике, т. е. их компетенция, порядок образования и др., а механизм государства – это деятельность государственных органов, их взаимосвязь между собой в процессе осуществления функций государства. См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М. : Дело : АНХ, 2009. С. 85 ; *Теория государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко.* М. : Зерцало, 2013. С. 199 ; *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // *Административное право и процесс.* 2018. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– организационный: назначение и освобождение от должности; ограничения и запреты, связанные с замещением государственной должности субъекта РФ; ответственность за их несоблюдение;

– компетенционно-гарантийный: полномочия (права и обязанности омбудсмена), гарантии реализации прав.

Правовой статус омбудсмена носит комплексный характер и урегулирован, прежде всего, нормами конституционного и административного права. Также можно выделить международно-правовой, уголовно-правовой и гражданско-правовой аспекты статуса уполномоченного, однако с учетом цели и задач настоящего исследования их анализ соискателем не осуществлялся.

Административно-правовой статус регионального омбудсмена обусловлен замещением им государственной должности субъекта РФ, выступает в качестве составной части его статуса, реализуемой в административно-правовых отношениях, в сфере государственного и муниципального управления.

Административно-правовой статус омбудсмена в субъекте РФ непосредственно связан с его административной право- и дееспособностью; вместе они образуют административную правосубъектность¹⁰⁰ уполномоченного по правам человека.

Предлагаем включать в содержание административно-правового статуса регионального омбудсмена: цели деятельности; задачи, функции и полномочия в сфере управленческих отношений; гарантии, в том числе обеспечение деятельности уполномоченного аппаратом, административную ответственность за препятствование его работе; установленные законодательством запреты и ограничения, связанные с замещением государственной должности субъекта РФ.

Конституционно-правовой статус регионального уполномоченного составляют: принципы и цели деятельности; его задачи, функции и полномочия вне сферы управленческих отношений (правовое просвещение, межрегио-

¹⁰⁰ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 119–123.

нальное сотрудничество по вопросам защиты прав человека); назначение (избрание) на должность и прекращение полномочий; ответственность.

Рассмотрим основные элементы комплексного статуса региональных омбудсменов в действующем законодательстве.

1. Цели, задачи деятельности и функции уполномоченного как составляющие его административно-правового и конституционно-правового статусов.

В Законе № 48-ФЗ определено, что цель регионального УПЧ – обеспечить субсидиарные гарантии защиты государством интересов, прав и свобод своих граждан¹⁰¹. В законодательных актах субъектов РФ получила закрепление аналогичная по содержанию норма.

В некоторых изученных соискателем законах регионов, входящих в состав ЦФО (Владимирской, Воронежской областей), в качестве цели деятельности уполномоченного указано содействие надлежащему соблюдению и уважению органами публичной власти региона прав и интересов частных лиц.

В отличие от ФЗ от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ, который в ст. 5 устанавливает задачи федерального детского омбудсмента, в том числе по отношению к *государственной системе* обеспечения законных интересов и прав детей, Закон № 48-ФЗ не использует понятие «задачи». Согласно норме ч. 4 ст. 1, сконструированной по аналогии с ч. 3 ст. 1 ФКЗ об Уполномоченном, региональный омбудсмен *способствует*: восстановлению ущемленных или ограниченных прав человека; совершенствованию региональных и муниципальных нормативных актов; распространению правового просвещения в своей сфере деятельности; развитию международного взаимодействия и сотрудничества, касающегося прав человека.

Законами некоторых регионов (Воронежская, Ивановская, Костромская, Московская, Ярославская области) все вышеперечисленное закреплено в ка-

¹⁰¹ См.: Ретин В. В. Институт Уполномоченного по права человека как дополнительная гарантия государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина // Государственно-правовые исследования. 2020. № 3. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 16.08.2020).

честве задач деятельности омбудсмена.

Отметим, что принятие Закона № 48-ФЗ способствовало значительной унификации региональных нормативных правовых актов, определяющих статус уполномоченного; между тем, немалое число норм законов субъектов РФ осталось в первоначальных редакциях после приведения их в соответствие с вышеуказанным Федеральным законом. Так, согласно ст. 3 Закона Ивановской области о региональном омбудсмене от 8 декабря 2010 г. № 140-ОЗ одной из его основных задач является способствование *координации деятельности государственных и муниципальных органов* в сфере правозащиты.

Добавим, что утративший силу в 2021 г. Закон Тверской области о региональных уполномоченных общей и специальной компетенции от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО¹⁰² в ст. 5 среди задач омбудсменов указывал содействие органам власти в формировании *системы защиты прав человека* и интересов ребенка. В ст. 6 данный Закон перечислял функции омбудсменов: осуществление личного приема граждан; рассмотрение жалоб (заявлений) граждан; проверка сообщений о нарушениях прав и свобод; оказание бесплатной юридической консультационной помощи; направление органам государственной власти области, муниципальным органам, руководителям организаций заключения с рекомендациями по восстановлению прав и интересов частных лиц; подготовка предложений по улучшению механизма обеспечения и защиты прав человека¹⁰³.

Также утративший силу в связи с принятием нового нормативного правового акта¹⁰⁴ Закон Санкт-Петербурга об уполномоченном от 30 декабря

¹⁰² Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области : закон Тверской области от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО (документ утратил силу) // Тверские ведомости. 2012. 8–14 июля.

¹⁰³ См.: Степанова Д. Н. Сравнительно-правовой анализ статуса Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2019. № 4. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 12.05.2020).

¹⁰⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 17 июля 2020 г. № 357-79 : в ред. от 9 августа 2021 г. № 393-89 // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 12.08.2021).

1997 г. № 227-77¹⁰⁵ предусматривал задачи омбудсмена по контролю соблюдения прав частных лиц органами публичной власти регионального и муниципального уровня, а также координации их деятельности в сфере правозащиты (ст. 2).

На наш взгляд, в законодательстве зачастую смешивается содержание понятий «задачи», «функции» и «полномочия» омбудсменов. Функции – это основные направления деятельности, они отвечают на вопрос «что делать?»; цели и задачи – «для чего делать?»; полномочия определяют, какими правовыми средствами обеспечивается выполнение функций¹⁰⁶.

Закон № 48-ФЗ и региональное законодательство, думается, нуждаются в изменениях и дополнениях в части определения задач и функций регионального уполномоченного; тем самым будет оказано содействие укреплению правового статуса омбудсмена.

На наш взгляд, необходимо расширение его задач в сфере управленческих отношений, в связи с чем предлагаем:

– включить в них совершенствование административных процедур в установленной сфере деятельности¹⁰⁷;

– ввести понятие государственной системы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта РФ по аналогии с нормой п. 2 ст. 5 ФЗ от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ и положениями регионального законодательства; закрепить задачу омбудсменов по содействию формированию и эффективному функционированию этой государственной системы.

К функциям уполномоченного в сфере управленческих отношений, по нашему мнению, относятся:

¹⁰⁵ Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 (документ утратил силу) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1998. 19 февр.

¹⁰⁶ См.: Черногоров Д. А. Указ. соч. С. 95–96.

¹⁰⁷ Закон № 48-ФЗ не содержит упоминания об административных процедурах в отличие от ФКЗ об Уполномоченном, в ч. 1 ст. 31 которого фиксируется правовая возможность федерального омбудсмена направлять государственным и муниципальным органам предложения по совершенствованию административных процедур.

– контрольная – осуществление государственного контроля за надлежащим соблюдением и должным обеспечением прав частных лиц субъектами государственного и муниципального управления, указанными в ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ;

– функция административно-правовой защиты прав и свобод, реализуемая омбудсменом в случае выявления их нарушений;

– функция межведомственного взаимодействия;

– координация управленческой деятельности подконтрольных органов и организаций в сфере правозащиты;

– участие в противодействии коррупции (вопрос о функциях омбудсмена в сфере управленческих отношений подробнее будет рассмотрен в других параграфах настоящей диссертации).

Функции по осуществлению правового просвещения и участию в межрегиональном сотрудничестве в области правозащиты, по мнению соискателя, являются компонентами конституционно-правового статуса УПЧ.

Для совершенствования правового положения регионального омбудсмена и регулирования его задач и функций соискателем разработан законопроект, представленный в приложении 1 настоящей диссертации.

2. Составляющие конституционно-правового статуса уполномоченного в субъекте РФ.

2.1. Принципы деятельности.

Принципы – это основные, исходные начала, положения, идеи¹⁰⁸.

Статья 3 Закона № 48-ФЗ закрепляет в качестве таковых применительно к деятельности регионального УПЧ следующие: справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности, независимости уполномоченного от иных государственных органов и от должностных лиц, неподотчетности им.

По нашему мнению, к принципам деятельности омбудсмена также относятся:

¹⁰⁸ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. С. 163.

– принцип субсидиарности (ч. 3 ст. 1 Закона № 48-ФЗ; ч. 2 ст. 3 ивановского областного Закона об УПЧ от 8 декабря 2010 г. № 140-ОЗ; ч. 3 ст. 1 Закона Саратовской области о региональном омбудсмене от 30 июня 2020 г. № 74-ЗСО¹⁰⁹): уполномоченный не конкурирует с иными государственными органами в правозащитной деятельности, а выступает в ней в качестве дополнительного инструмента;

– принцип деполитизированности института омбудсмента или принцип политической нейтральности (п. 5 ч. 1, ч. 3 ст. 7 Закона № 48-ФЗ).

2.2. Порядок назначения (избрания) регионального уполномоченного на должность, а также прекращения полномочий омбудсмента.

Кандидату на должность УПЧ необходимо соответствовать ряду легально установленных параметров (ст. 4 Закона № 48-ФЗ): они касаются гражданства, возраста, репутации, уровня образования, достаточности специальных знаний о сфере правозащиты и соответствующего опыта.

Назначение (избрание) регионального омбудсмента производится законодательной ветвью власти. Обратим внимание на торжественность процедуры вступления уполномоченного в должность – он приносит присягу.

Субъекты, которые региональным законодательством могут наделяться правомочием давать предложения по кандидатурам на рассматриваемую должность, определены в ст. 5 Закона № 48-ФЗ. Предусмотрено, что до принятия окончательного решения о назначении (избрании) омбудсмента парламент субъекта РФ осуществляет согласование поступивших кандидатур с федеральным Уполномоченным, а также может проводить консультации с иными региональными органами и организациями.

Период назначения уполномоченного определяется в конституции (уставе) или законе субъекта РФ, он не может составлять более 5 лет.

¹⁰⁹ Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области: закон Саратовской области от 30 июня 2020 г. № 74-ЗСО : в ред. от 29 июня 2021 г. № 76-ЗСО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2021).

В ст. 8 Закона № 48-ФЗ прекращение полномочий регионального омбудсмена связывается со вступлением в должность вновь назначенного (избранного) уполномоченного. Также они могут быть досрочно прекращены в перечисленных Законом случаях решением законодательного органа субъекта РФ.

2.3. Следующие элементы структуры конституционно-правового статуса региональных омбудсменов – их правомочия в информационно-просветительской деятельности и участия в межрегиональном взаимодействии, касающемся защиты прав частных лиц (санкционированы ст. 14–15 Закона № 48-ФЗ).

2.4. Ответственность региональных уполномоченных.

В силу положений ч. 2, 3 ст. 8 вышеуказанного Закона, по решению парламентариев полномочия омбудсмена *прекращаются досрочно*, в том числе в случаях, когда он:

- покинул территорию субъекта РФ и постоянно проживает за ее пределами;
- утратил российское гражданство или приобрел гражданство (подданство) другой страны;
- утратил доверие в соответствии с нормами ст. 13.1 ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ ¹¹⁰ (далее также – Закон о противодействии коррупции);
- нарушил иные требования, ограничения и запреты, предусмотренные действующим законодательством.

В двух последних случаях требуется консультация парламента субъекта РФ с федеральным омбудсменом.

3. Содержание и элементы административно-правового статуса регионального УПЧ.

3.1. Полномочия омбудсмена.

Закон № 48-ФЗ, наряду с понятием «полномочия», содержит словосочетания: «уполномоченный ... вправе», «права уполномоченного», «уполномо-

¹¹⁰ О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : в ред. от 26 мая 2021 г. № 155-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (Часть I). Ст. 6228 ; Российская газета. 2021. 31 мая.

ченный ... обязан», «в связи с исполнением ... своих должностных обязанностей», «компетенция».

В некоторых законах субъектов Российской Федерации есть отдельные статьи, посвященные правам и обязанностям уполномоченного¹¹¹.

Т. М. Бялкина определяет полномочия как совокупность служебных прав и обязанностей, меру возможного и должного поведения, а совокупность полномочий – как компетенцию¹¹².

Исследователь данного понятия применительно к деятельности уполномоченных В. В. Эмих под компетенцией УПЧ понимает установленную законодательно систему полномочий и публичных прав, которые реализуются в правозащитных целях¹¹³. Ученый подчеркивает специфический характер полномочий омбудсменов (многие из них закреплены в качестве прав без соответствующей обязанности) и отсутствие полномочий властного характера в отношении подконтрольных субъектов – нарушителей законных интересов частных лиц.

Констатируя невозможность уполномоченного самостоятельно отменить решения органов власти и должностных лиц, отметим, что утверждение о не-обеспечении большинства прав омбудсменов корреспондирующими обязанностями других субъектов является в науке дискуссионным. Как справедливо отмечает Т. Н. Москалькова, уполномоченный наделен определенными инструментами управленческого воздействия¹¹⁴: правами требовать представления необходимых документов, рассмотрения своих рекомендаций (заключений) касательно нейтрализации допущенных субъектами управления нарушений; возможностью обратиться за содействием в осуществлении про-

¹¹¹ См.: Статья 12 Закона Владимирской области об уполномоченном от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ; ст. 6 утратившего силу тверского областного Закона от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО.

¹¹² См.: Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 12.

¹¹³ См.: Эмих В. В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. С. 8–10.

¹¹⁴ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

верки к государственным и муниципальным органам, которые не могут отказать уполномоченному.

Добавим, что право омбудсменов ряда регионов, перечисленных нами в предыдущем параграфе, составлять протоколы об административных правонарушениях является властным юрисдикционным полномочием, осуществляемом в отношении субъектов, не находящихся у омбудсменов в служебной зависимости.

Предлагаем выделять в структуре их полномочий права, права-гарантии и обязанности. По итогам анализа положений законодательства обозначим следующие, помимо указанного выше, **права уполномоченных**:

- выбирать вариант действий при получении обращения гражданина (ч. 3 ст. 9 Закона № 48-ФЗ);
- в установленных законом случаях по собственной инициативе провести проверку обстоятельств (ч. 3 ст. 11 вышеуказанного нормативного акта);
- собирать, подвергать анализу и расследовать сведения о фактах, указанных в жалобе (п. 1 ч. 2 ст. 10 Закона № 48-ФЗ);
- выбирать вариант защиты прав заявителя: использовать собственные правовые средства (рекомендации), обратиться в суд с административным иском или в компетентный государственный или муниципальный орган (ч. 1 ст. 11 вышеобозначенного Закона);
- реализовывать право законодательной инициативы либо направлять предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, касающихся прав и свобод человека (ст. 13 Закона № 48-ФЗ);
- обращаться к экспертам (п. 6 ч. 2 ст. 10, ст. 19 Закона № 48-ФЗ);
- представлять доклады по отдельным вопросам ущемления прав и законных частных интересов (ч. 3 ст. 16 Закона № 48-ФЗ); в ряде субъектов РФ после приведения их законодательства в соответствие с нормами вышеуказанного Федерального закона по-прежнему остался термин «специальные доклады» (п. 8 ч. 1 ст. 12 Закона Владимирской области о региональном омбудсмене от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ; ст. 22 брянского областного Закона

об уполномоченном от 8 декабря 2004 г. № 80-З¹¹⁵; п. 5 ст. 12 калужского областного Закона от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ¹¹⁶).

Права-гарантии уполномоченного, обеспеченные корреспондирующими обязанностями подконтрольных субъектов государственного и муниципального управления:

- быть безотлагательно принятым руководителями и иными должностными лицами органов власти и организаций (ч. 2 ст. 17 Закона № 48-ФЗ);
- запрашивать и получать необходимые материалы и документы, разъяснения должностных лиц (п. 4 ч. 2 ст. 10 этого же Закона);
- присутствовать на заседаниях и других мероприятиях органов публичной власти, посвященных вопросам правозащиты (ч. 4 ст. 11 воронежского областного Закона об омбудсмене от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ).

Обязанности регионального омбудсмена, как следует из анализа положений законодательства, включают следующее:

- лично осуществлять прием граждан (ч. 1 ст. 9 вышеуказанного воронежского областного Закона);
- регулярно и последовательно проводить наблюдение за надлежащей реализацией прав населения (п. 3 ст. 12 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ);
- при рассмотрении жалобы провести анализ и (или) проверку обстоятельств, подлежащих выяснению (ч. 2 ст. 10 Закона № 48-ФЗ, ст. 17 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ);
- в установленный законом срок дать ответ на поступившее обращение (ч. 2 ст. 9, ч. 7 ст. 10 Закона № 48-ФЗ);

¹¹⁵ Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области : закон Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З : в ред. от 2 февраля 2021 г. № 3-З // Брянская неделя. 2004. 16 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.02.2021).

¹¹⁶ Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области : закон Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ : в ред. от 25 июня 2021 г. № 114-ОЗ // Весть. 2002. 19 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2021).

– в случае выявления нарушений прав граждан принять меры в рамках компетенции, указанные в ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ и в региональных законах, в том числе направить в орган, организацию или должностному лицу свои письменные рекомендации («заключения» – в ряде региональных законов: ч. 2 ст. 12 Закона Владимирской области об омбудсмене от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ; ч. 1 ст. 21 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ; п. 8 ч. 1 ст. 16 Закона Тверской области от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО);

– ежегодно, в установленный законом срок предоставлять доклад о своей деятельности субъектам, установленным в ч. 1 ст. 16 Закона № 48-ФЗ и региональных законах.

3.2. Гарантии омбудсменов.

Гарантии деятельности в юридической науке рассматриваются как условия и меры, обеспечивающие реализацию прав лица и исполнение его должностных обязанностей.

Г. А. Малышева предлагает следующее определение государственных гарантий гражданских служащих – это элемент их социально-правового статуса, нормативно закрепленные средства, способы и условия защищенности, которые обеспечивают реализацию их прав и надлежащее выполнение обязанностей¹¹⁷.

С учетом положений федерального и регионального законодательства определим систему гарантий правового статуса регионального омбудсмена:

1) организационно-правовые гарантии, а именно:

– прекращение полномочий омбудсмена в случае роспуска законодательного органа субъекта РФ и окончания срока его полномочий (ч. 3 ст. 17 Закона № 48-ФЗ, ч. 20 ст. 16.1 Закона «Об общих принципах ...»);

– административная ответственность за препятствование работе омбудсмена (ч. 6 ст. 17 Закона № 48-ФЗ; ч. 2 ст. 2 Закона Воронежской области об омбудсмене от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ; ст. 23 Закона Костромской

¹¹⁷ См.: Малышева Г. А. Государственные гарантии гражданских служащих : современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 46.

области от 29 декабря 2010 г. № 24-5-ЗКО);

– обеспечение деятельности уполномоченного его аппаратом (ст. 14 вышеуказанного воронежского областного Закона; ст. 14 Закона Курской области от 14 сентября 2020 г. № 62-ЗКО; ст. 7 Закона Тамбовской области от 21 июля 2020 г. № 499-З);

2) процессуальные гарантии омбудсмана, реализуемые при осуществлении им своих контрольных полномочий (ч. 1–5 ст. 17 Закона № 48-ФЗ):

– обязательство субъектов государственного и муниципального управления направить по запросам регионального омбудсмана необходимые сведения в 15-дневный срок;

– законодательная возможность не давать объяснения относительно рассмотренных жалоб и не предоставлять для ознакомления какую-либо информацию;

– свидетельский иммунитет (п. 6 ч. 11 ст. 51 КАС РФ, п. 5 ч. 4 ст. 69 ГПК РФ, п. 8 ч. 3 ст. 56 УПК РФ);

3) социально-правовые и материальные гарантии – это установленный законом особый порядок обеспечения жизнедеятельности уполномоченного: предоставление материального и социального обеспечения; ежегодный оплачиваемый отпуск; доплата к пенсии и др. (ст. 17 ивановского областного Закона о региональном омбудсмене от 8 декабря 2010 г. № 140-ОЗ; ст. 36 липецкого областного Закона от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ¹¹⁸; ст. 13–15 Закона Саратовской области об омбудсмене от 30 июня 2020 г. № 74-ЗСО; ч. 1 ст. 18 утратившего силу в 2021 г. Закона Орловской области от 16 октября 2007 г. № 705-ОЗ¹¹⁹).

3.3. Запреты и ограничения, установленные действующей нормативно-правовой базой (ст. 7 Закона № 48-ФЗ).

¹¹⁸ Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области : закон Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ : в ред. от 22 декабря 2020 г. № 484-ОЗ // Липецкая газета. 2001. 6 сент. ; 2020. 25 дек.

¹¹⁹ Об Уполномоченном по правам человека в Орловской области : закон Орловской области от 16 октября 2007 г. № 705-ОЗ (документ утратил силу) // Орловская правда. 2007. 20 окт.

На регионального омбудсмена распространяются ограничения и обязанности, зафиксированные в Законе о противодействии коррупции и других нормативных актах для замещающих государственные должности лиц. Региональный омбудсмен в установленный законом срок должен остановить свою деятельность, противоречащую собственному статусу, иначе его полномочия прекращаются.

Обобщая вышеизложенное, сформулируем ключевые выводы.

1. Соискателем обоснован подход к статусу уполномоченного как комплексному правовому образованию, включающему, прежде всего, нормы конституционного и административного права.

Административно-правовой статус регионального уполномоченного – это установленная законодательством и реализуемая в административно-правовых отношениях совокупность целей, задач, функций, полномочий, гарантий, запретов и ограничений омбудсмена как лица, замещающего государственную должность субъекта РФ.

Административно-правовой статус региональных омбудсменов осуществляется в административно-правовых отношениях: с субъектами государственного и муниципального управления, указанными в ч. 5 и ч. 6 ст. 9 Закона № 48-ФЗ, – в процессе государственного контроля, реализации иных функций в сфере управленческих отношений (межведомственного взаимодействия, координации, участия в противодействии коррупции), в административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях; с гражданами – при рассмотрении их жалоб, осуществлении контроля и административно-правовой защиты нарушенных прав и свобод.

2. Конституционно-правовой статус регионального уполномоченного составляют: принципы и цели деятельности; задачи, функции и полномочия вне сферы управленческих отношений (правовое просвещение, межрегиональное сотрудничество по вопросам защиты прав человека); назначение (избрание) омбудсмена на должность и прекращение его полномочий; ответственность.

3. Рекомендуем внести в Закон № 48-ФЗ изменения и дополнения в части закрепления задач, а также функций уполномоченного. Соответствующие предложения изложены в проекте федерального закона, разработанном соискателем (приложение 1).

4. По итогам анализа положений законодательства в структуре полномочий региональных омбудсменов нами выделены права, права-гарантии и обязанности.

5. Систему условий и мер, обеспечивающих реализацию полномочий омбудсмента, по нашему мнению, составляют организационно-правовые, процессуальные, социально-правовые и материальные гарантии.

§ 3. Государственный контроль уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации как элемент его административно-правового статуса

Еще в конце XIX века в работе «Очерк науки полицейского права» И. Т. Тарасов отмечал, что в административном праве существуют три части: одна регулирует вопросы организации администрации, другая касается отношений между гражданами и администрацией, а третья устанавливает порядок разрешения споров в сфере административной деятельности, связанных с нарушениями прав и интересов¹²⁰.

А. Б. Зеленцов подчеркивает, что для административного права крайне важны обратные связи между субъектом и управляемым объектом, они выражаются, в том числе, в контроле за деятельностью администрации, который возбуждается частными управляемыми лицами¹²¹.

¹²⁰ Цит. по: *Зеленцов А. Б.* Границы и структура предмета административного права современной России : дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹²¹ См.: *Зеленцов А. Б.* Концептуальные подходы к определению административного права : опыт сравнительно-правового исследования. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Слово «контроль» (от фр. *contrôle* – «проверка») определяется как проверка, наблюдение в целях надзора¹²²; предметом проверки могут быть, например, выполнение законов, решений, планов¹²³.

В юридической науке сложились следующие подходы к пониманию контроля¹²⁴:

- как деятельности – функции управления¹²⁵ или неотъемлемой части иных функций управления;
- как стадии управленческого цикла;
- как самостоятельной ветви государственной власти¹²⁶;
- как способу обеспечения законности в государственном и муниципальном управлении¹²⁷;
- как разновидности юридического процесса¹²⁸; и др.

По мнению С. М. Зубарева, контроль – это деятельность уполномоченных государственных органов и институтов гражданского общества по установлению соответствия нормативным правовым стандартам функционирования органов государства, их служащих и должностных лиц, корректированию зафиксированных отклонений при помощи правовых средств¹²⁹.

В юридической науке выделяются следующие виды контроля в зависимости от субъектов, его осуществляющих:

¹²² Толковый словарь Ожегова онлайн.

¹²³ Большая советская энциклопедия. URL: <https://bse.slovaronline.com> (дата обращения: 30.08.2020).

¹²⁴ См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учеб. для магистров / под ред. С. А. Старостина. Московский гос. юридический ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М. : Проспект, 2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹²⁵ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2004. С. 30–31.

¹²⁶ См.: Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 17–18.

¹²⁷ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 527–552.

¹²⁸ См.: Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 7.

¹²⁹ См.: Зубарев С. М. К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 09.04.2020); Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учеб. для магистров / под ред. С. А. Старостина (§ 3.2 главы 3, автор – С. М. Зубарев). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– государственный – контроль уполномоченных органов с применением государственных полномочий¹³⁰;

– муниципальный – контроль, реализуемый по вопросам местного значения;

– общественный – контроль граждан и общественных организаций, полномочия которых не носят юридически властного характера.

Государственный контроль понимается как деятельность уполномоченных органов государства, направленная на наблюдение за состоянием определенных сфер жизнедеятельности общества, анализ полученных результатов и принятие мер на основании полученных данных.

Д. Н. Бахрах считает что, государственный контроль, являясь одним из главных направлений деятельности административной власти, включает, с одной стороны, наблюдение за законностью и целесообразностью этой деятельности, а с другой стороны, ее оценку с правовых, социально-политических и других позиций¹³¹.

Сущность государственного контроля, как подчеркивает А. В. Мартынов, заключается в наблюдении и проверке уполномоченными органами государства и должностными лицами итогов деятельности подконтрольных субъектов с целью зафиксировать отсутствие отклонений от установленных параметров и получить об этом необходимую информацию¹³². Ученый обосновывает, что нужно четко разграничить в законодательстве

¹³⁰ См.: Прилуков М. Д. К вопросу о государственном контроле качества оказания медицинской помощи населению // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2017. URL: <https://pps.ranepa.ru/Publication2/2017/020e95b2-273b-49a4-8c94-7922d93c6afe/8a653b69-5f65-4138-aa72-e1cddf3726f1.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).

¹³¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. С. 437.

¹³² См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. Ч. 2. С. 481.

контрольную и надзорную деятельность, поскольку они имеют разную направленность и отличаются по содержанию¹³³.

В Федеральном законе, регламентирующем «государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль»¹³⁴, как следует из его названия, понятия «контроль» и «надзор» не отделяются друг от друга¹³⁵. Добавим, что терминология и содержание данного нормативного акта разрабатывались в течение значительного времени и были предметом обсуждений в экспертном научном сообществе. При этом высказывались разные позиции, в том числе рекомендации скорректировать название данного ФЗ и в финальном варианте принять закон «О государственном надзоре»¹³⁶.

Понятия контроль и надзор не разграничены¹³⁷ и в других нормативно-правовых документах: Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ¹³⁸, Указе главы государства от 9 марта 2004 г. № 314¹³⁹ и др.

¹³³ См.: *Мартынов А. В.* Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 11 ; *Его же.* Основные направления реформирования современной системы государственного контроля и надзора в России // Административное и муниципальное право. 2016. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁴ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ : в ред. от 2 июля 2021 г. № 359-ФЗ // Российская газета. 2020. 5 авг. ; 2021. 9 июля.

¹³⁵ См.: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы IV Всерос. науч.-практ. конф., посв. 90-летию проф. И. А. Склярова (Н. Новгород, 12 апреля 2018 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2018. URL: <http://www.law.unn.ru/wp-content/uploads/sites/18/2018/04/Sbornik-po-rezultatam-IV-konferentsii.pdf> (дата обращения: 15.06.2020) ; *Калинин Г. И.* Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : некоторые проблемы и спорные моменты // Административное право и процесс. 2019. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Мартынов А. В.* Обзор III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» // Государство и право. № 8. 2018. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 15.06.2020) ; *Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В.* Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁶ См.: *Зубарев С. М.* Система контроля в сфере государственного управления : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. С. 5–6, 26–35.

¹³⁷ См.: *Дехтярь И. Н.* О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы //

Возвращаясь непосредственно к предмету исследования, отметим, что в юридической науке сформировалась позиция, в соответствии с которой контроль омбудсменов представляет собой отдельный вид государственного контроля со свойственными ему оригинальным содержанием и назначением¹⁴⁰.

По мнению С. М. Зубарева, контроль, будучи функцией государственного управления, реализуется органами всех ветвей власти, а также иными структурами: Счетной палатой, Уполномоченным по правам человека и др. Ученый выделяет парламентский, правительственный, судебный, финансовый, правозащитный контроль¹⁴¹.

Обращая внимание на единство сути государственного контроля в целом, Д. Б. Алексеев указывает, что некоторые его виды, такие как контроль парламента, уполномоченных по правам человека и др., обладают своим индивидуальным назначением и уникальным набором методов¹⁴².

Е. А. Маштакова различает неспециализированный (парламентский, президентский, контроль исполнительных органов власти, судов общей юрисдикции) и специализированный виды контроля (судебный конституционный, контроль омбудсмена и прокурорский надзор)¹⁴³.

В научных исследованиях и публикациях контроль выделяется как важ-

Административное право и процесс. 2020. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁸ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 дек. ; 2021. 18 июня.

¹³⁹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 : в ред. от 20 ноября 2020 г. № 719 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945 ; 2020. № 47. Ст. 7508.

¹⁴⁰ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 537–539 ; Тарасов А. М. Государственный контроль в России : монография. М. : Континент, 2008. С. 36 ; Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности : вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14, 28.

¹⁴¹ См.: Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 34.

¹⁴² См.: Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 65.

¹⁴³ См.: Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2000. С. 64.

нейшая функция омбудсменов – основное направление их деятельности¹⁴⁴.

Исследование контрольной природы данного института на федеральном уровне выполнено ученым-конституционалистом Б. С. Галяутдиновым. Он, главным образом, осуществляет анализ контрольных правоотношений, участником которых выступает федеральный омбудсмен, и изучает место контроля УПЧ в системе государственного контроля России, в том числе соотношение с парламентским контролем. Как отмечает ученый, контроль федерального омбудсмана является специальным, «вспомогательным» видом государственного контроля¹⁴⁵. Согласно позиции Б. С. Галяутдинова, природа контроля уполномоченного имеет двойственный характер в силу наличия признаков как государственного контроля (происхождение), так и гражданского контроля (отсутствие у омбудсмана императивных полномочий сближает его с институтами гражданского общества)¹⁴⁶.

Не согласимся с данным утверждением, поскольку исследуемый институт имеет исключительно государственную природу: его создание инициируется государством; полномочия омбудсменов специфичны, но в то же время у них имеются правовые средства воздействия на органы управления и апробированные результативные механизмы сотрудничества с ними.

На основании всего изложенного, руководствуясь приведенными выше сформулированными административно-правовой наукой теоретическими положениями, сделаем вывод, что государственный контроль омбудсменов составляет:

- их важнейшую функцию, реализуемую в сфере управленческих отношений – основное направление деятельности;
- способ содействия обеспечению и восстановлению прав и интересов

¹⁴⁴ См.: *Хаманева Н. Ю.* Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 12 ; Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁵ См.: *Галяутдинов Б. С.* Указ. соч. С. 53.

¹⁴⁶ См.: Там же. С. 159.

частных лиц в государственном и муниципальном управлении – назначение;
– вид юридического, а конкретнее административного, процесса – содержание (об этом подробнее – в § 1 главы 2 настоящей диссертации).

Контроль омбудсменов направлен на: получение достоверной информации о состоянии дел в сфере соблюдения прав граждан в государственном и муниципальном управлении; выявление основных нарушений, анализ их причин и обстоятельств, способствующих совершению; предложение и реализацию мер по улучшению ситуации.

Рассмотрим основные элементы контроля региональных омбудсменов: цели, задачи, функции; объект и предмет; формы и методы; стадии; виды.

1. Цели и задачи государственного контроля уполномоченного в субъекте РФ.

В общем виде цель контроля – это желаемый результат контрольного воздействия.

С. М. Зубарев отмечает, что главная цель контроля – обеспечить законную, эффективную, целесообразную деятельность государственного аппарата по управлению сферами общественной жизни при строгом соблюдении прав и свобод граждан¹⁴⁷. Ученый обращает внимание на то, что в науке подчеркивается триединство функциональных целей контроля¹⁴⁸, которые С. М. Зубарев определяет как информационную, предупредительно-пресекающую и восстановительно-корректирующую.

В то время как цель контроля – это его желаемый конечный результат, задачи контроля можно определить как проблемы, которые субъект контрольной деятельности должен решить для достижения поставленной цели. Задачи контроля разнообразны, в науке выделяется целый комплекс: право-защита физических и юридических лиц; обеспечение законности государ-

¹⁴⁷ См.: Зубарев С. М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁸ См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственной власти; поддержание правопорядка и обеспечение общественной безопасности; выявление и пресечение правонарушений; и т. д.¹⁴⁹.

В основу устремлений государственного контроля, как отмечает В. В. Черников, должно быть поставлено достижение задачи предупреждения нарушений выполнения субъектами публичного права возложенных на них обязанностей; именно по степени реализации этой задачи должна оцениваться эффективность государственного контроля¹⁵⁰.

По мнению соискателя, основная цель контроля омбудсменов – способствовать обеспечению субъектами государственного и муниципального управления прав и интересов граждан, а также восстановлению этих прав при допущении нарушений.

В качестве задач контроля омбудсменов выделим повышение эффективности деятельности органов управления в сфере реализации прав и свобод; совершенствование законодательства, а также административных процедур в области правозащиты.

2. Функции государственного контроля, осуществляемого региональным УПЧ.

В общем и целом в юриспруденции функции контроля обозначаются как главные направления воздействия контрольных мер, детерминированные целями и задачами контроля¹⁵¹. Среди таких функций Д. Б. Алексеев выделяет: предупреждение (превенцию) нарушений при осуществлении управленческих решений; корректирование возникших отклонений; правоохрану (правозащиту) общественных отношений; воспитание у субъектов права социально полезных ценностей; и др.

Учитывая изложенное, выделим следующие функции государственной контрольной деятельности региональных уполномоченных:

¹⁴⁹ См.: Алексеев Д. Б. Указ. соч. С. 39.

¹⁵⁰ См.: Черников В. В. Контрольно-надзорное усмотрение: природа, понятие, пределы // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всерос. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 07–08 июня 2019 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2019. С. 72.

¹⁵¹ См.: Алексеев Д. Б. Указ. соч. С. 42.

– правозащитная функция, подразумевающая применение имеющихся в распоряжении омбудсмана правовых средств для защиты прав и интересов частных лиц¹⁵², оказания возможного содействия их восстановлению в случае ограничения или ущемления;

– информационная функция, включающая получение сведений о ситуации с соблюдением прав человека субъектами государственного и муниципального управления, видах нарушений и причинах, способствующих им;

– предупредительная (превентивная) функция, осуществляемая с учетом итогов анализа указанной выше информации и направленная на выработку мер по предотвращению зафиксированных нарушений в будущем;

– корректировочная функция, предполагающая изменение деятельности подконтрольных субъектов и заключающаяся в принятии мер, способствующих устранению ограничений и ущемлений прав граждан;

– воспитательная функция, состоящая в содействии формированию и обеспечению уважительного отношения органов государственного и муниципального управления к правам, свободам, интересам частных лиц.

3. Принципы государственной контрольной деятельности уполномоченного.

Цели, задачи и функции контроля реализуются на основе установленных принципов – разработанных наукой и апробированных на практике основ организации контроля (правовых, политических и др.), обеспечивающих его эффективное осуществление¹⁵³.

В советской юридической науке принципы контроля разделялись на общие, присущие управленческой деятельности в целом, и специальные, отражавшие особенности контроля как самостоятельной государственной функции.

¹⁵² Под защитой прав человека в юридической науке понимается правомерная деятельность управомоченных субъектов в целях фактического восстановления нарушенного права и (или) нейтрализации угрозы нарушения. См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права: курс: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 280; *Чуксина В. В.* Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2016. С. 38.

¹⁵³ См.: *Шорина Е. В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 61.

В юриспруденции и сегодня сохраняется такая классификация. С. М. Зубарев среди общих принципов контроля называет законность, гуманизм, демократизм, справедливость, гласность; в качестве специальных – принципы объективности, своевременности, систематичности, полноты, непрерывности, достаточности и др.¹⁵⁴.

Б. С. Галяутдинов, исследуя контроль федерального УПЧ, как принципы контрольной деятельности выделяет законность, приоритет прав и свобод человека, независимость, ответственность, объективность, гласность, эффективность и др.¹⁵⁵.

С учетом всего изложенного выше, среди принципов осуществления контроля региональных омбудсменов предлагаем выделять общие, характерные для государственного контроля в целом, и специальные основные начала.

Отнесем к числу общих принципов контроля уполномоченных: гуманность, законность, справедливость, беспристрастность (объективность), гласность.

В качестве специальных принципов отметим следующие:

- принцип независимости – невмешательство других субъектов в контрольную деятельность уполномоченного;
- принцип неподотчетности – омбудсмен не *отчитывается* о своей работе, а *докладывает* о ее результатах;
- принцип субсидиарности – деятельность УПЧ служит дополнением механизмов государственной правозащиты;
- принцип обязательности рассмотрения подконтрольными субъектами рекомендаций омбудсменов;
- принцип политической нейтральности – контроль уполномоченного, в отличие от парламентского контроля, не носит политического характера;

¹⁵⁴ См.: Зубарев С. М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁵ См.: Галяутдинов Б. С. Указ. соч. С. 12.

– принцип конфиденциальности – омбудсмен не имеет права разглашать информацию о частной жизни обратившихся к нему и иных лиц в отсутствие их согласия.

4. Объект и предмет контроля уполномоченных по правам человека.

В юридической науке в качестве видов контроля в зависимости от его направленности называют контроль за лицами и контроль за актами¹⁵⁶.

В качестве объектов контроля А. В. Мартынов определяет анализ соблюдения и выполнения нормативных правовых актов и стандартов, в ходе которого рассматривается правомерность их принятия и дается оценка совершенным действиям¹⁵⁷.

По нашему мнению, объектами контроля региональных омбудсменов служат вопросы соблюдения и реализации прав и законных частных интересов в действиях и решениях указанных в ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ субъектов государственного и муниципального управления.

В то время, как государственный контроль органов исполнительной власти осуществляется в отношении подчиненных субъектов, контроль омбудсменов характеризуется как внешний, горизонтальный. При этом он реализуется в специально определенной сфере деятельности¹⁵⁸, связанной с правозащитой.

Предметом контроля омбудсменов, думается, можно назвать установление степени соблюдения и реализации субъектами государственного и муниципального управления прав и свобод граждан.

5. Формы и методы контрольной деятельности омбудсменов.

¹⁵⁶ См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁷ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 2. С. 481.

¹⁵⁸ См.: Контроль за реализацией социально-экономических прав граждан на уровне субъекта Российской Федерации / А. Л. Захаров, А. Н. Анохина, А. Н. Славкина, К. В. Крестинина // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

А. М. Тарасов под формой государственного контроля подразумевает способ практической реализации контрольной деятельности в пределах предоставленных контрольному органу полномочий для решения поставленных задач¹⁵⁹.

В юридической науке выделяются такие формы государственного контроля, как проверка, учет, инспектирование, обследование, наблюдение, ревизия, аудит и др.¹⁶⁰. При этом некоторые авторы относят вышеперечисленное к методам контроля¹⁶¹.

Несмотря на имеющееся противоречия, понятия «форма» и «метод» в науке административного права имеют четкое разграничение. Ю. Н. Старилов под формой управления понимает внешнее выражение его содержания, пределы конкретных управленческих действий, а в качестве метода управления рассматривает способ воздействия на его объект¹⁶².

Методы осуществления государственного контроля являются теми правовыми и организационными приемами и средствами, с помощью которых реализуются контрольные полномочия¹⁶³. Выделяются методы проведения контроля (проверка документов; экспертиза; осмотр предметов, помещений, территорий; и др.) и методы воздействия на поведение проверяемых лиц (предостережение, убеждение, принуждение, поощрение и др.)¹⁶⁴.

¹⁵⁹ См.: Тарасов А. М. Указ. соч. С. 101.

¹⁶⁰ См.: Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Анкил, 2012. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 15.06.2020).

¹⁶¹ См. об этом: Никонова Ю. Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶² См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 277–278 ; Никонова Ю. Ш. Указ. соч. С. 203–204.

¹⁶³ См.: Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 16–17.

¹⁶⁴ См.: Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 15.06.2020).

По нашему мнению, формой контрольной деятельности УПЧ выступает проверка, которая может быть как самостоятельной, так и совместной с компетентными органами и должностными лицами.

Что касается методов контроля омбудсменов, то в юридической науке подчеркиваются нестандартные способы их воздействия на административное поведение¹⁶⁵.

На взгляд Б. С. Галяутдинова, омбудсмен пользуется специальными методами проведения проверок, поскольку, несмотря на отсутствие императивных распорядительных и юрисдикционных правомочий, обладает большими возможностями для получения нужных сведений, объяснений должностных лиц и служащих, имеет доступ в их служебные помещения. Ученый обращает внимание на особые методы реализации омбудсменом принятых решений: рекомендации, критика, убеждение, публичное оглашение результатов проверки¹⁶⁶.

С учетом изложенного и положений Закона № 48-ФЗ выделим среди методов проведения УПЧ контрольных мероприятий следующие:

- мониторинг информационного пространства;
- анализ полученных документов и объяснений служащих, должностных лиц;
- посещение государственных и муниципальных учреждений, органов, организаций;
- инициирование экспертных исследований.

В качестве методов воздействия на подконтрольных субъектов омбудсменами активно используются рекомендации, убеждение, придание гласности результатов контрольной деятельности (опубликование заключений, специальных докладов, изложение своей позиции на официальном портале).

6. Контроль уполномоченных как вид административного процесса включает в себя следующие стадии:

¹⁶⁵ См.: *Хаманева Н. Ю.* Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан. С. 48.

¹⁶⁶ См.: *Галяутдинов Б. С.* Указ. соч. С. 53.

- возбуждение производства по жалобе либо принятие решения об осуществлении контрольного процесса по инициативе самого уполномоченного;
- анализ ситуации и при необходимости проведение проверки информации о неправомерном вмешательстве в сферу прав человека и гражданина;
- выработка и принятие восстановительных и корректирующих мер при выявлении нарушений по итогам контрольных мероприятий;
- проверка исполнения направленных рекомендаций и в случае их невыполнения принятие мер в рамках компетенции.

7. Предлагаем классификацию видов контроля региональных уполномоченных:

1) в зависимости от объекта (ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ) – контроль за соблюдением законных интересов и прав частных лиц в действиях и решениях:

- ТО ФОИВ;
- исполнительных органов власти региона и государственных органов;
- органов местного самоуправления (далее также – ОМСУ);
- организаций, которые наделены отдельными государственными или публичными полномочиями;

2) по источнику инициирования:

- контроль на основании поступивших жалоб граждан;
- контроль по собственной инициативе региональных уполномоченных в обозначенных законом случаях, в том числе по результатам мониторинга СМИ и сети «Интернет»;

3) в зависимости от формы осуществления проверок:

- контроль с самостоятельно проводимыми уполномоченным проверками;
- контроль, при котором проводятся совместные проверки (с государственными органами и ОМСУ, контрольными и надзорными органами и т. д.);

4) в зависимости от результатов контрольной деятельности:

- контроль, по результатам которого выявляются нарушения прав граждан; в этом случае омбудсмен или направляет свои рекомендации (заключе-

ние) в орган или должностному лицу, действия которых привели к ущемлению законных интересов частных лиц, или направляет обращение с целью принятия мер в судебные и другие компетентные органы;

- контроль, по итогам которого права и свободы граждан признаются нарушенными.

Таким образом, сущностная характеристика государственного контроля региональных уполномоченных по правам человека заключается в следующем:

- это основная функция омбудсменов, направленная на содействие надлежащему соблюдению прав и законных частных интересов, их восстановлению в случае нарушения;

- контроль омбудсменов распространяется на деятельность органов государственного и муниципального управления, т. е. является узкоспециализированным;

- данный контроль внешний, надведомственный;

- инициатива в его осуществлении может не только исходить от граждан или организаций, требующих подтверждения противоправности действий или решений субъектов государственного и муниципального управления, но и принадлежать самому уполномоченному;

- у омбудсменов, как правило, отсутствуют императивные и юрисдикционные полномочия (прим.: некоторые региональные омбудсмены обладают правом составлять протоколы об административных правонарушениях).

С учетом изложенного выделим признаки контроля уполномоченных по правам человека, отражающие его особенности:

- независимость: вмешательство в осуществление уполномоченным контрольной деятельности не допускается; региональный омбудсмен является независимым лицом, которое замещает государственную должность субъекта РФ и не принадлежит какой-либо ветви власти;

- специализация: омбудсмен – это институт, назначение которого – в контроле управленческой сферы деятельности публичной власти; в отличие,

например, от судов и прокуратуры омбудсмены не вправе осуществлять проверки в отношении деятельности отдельных граждан и частных структур;

- субсидиарность: контроль УПЧ выступает вспомогательным механизмом поддержания государством законного и справедливого порядка реализации интересов своих граждан;

- объективность: уполномоченный не входит в систему исполнительных органов власти, его контроль можно охарактеризовать как беспристрастный;

- авторитетность: омбудсмен является личностным институтом, одним из требований к кандидатам на данную должность согласно действующему законодательству является безупречная репутация; отсюда – его высокий моральный авторитет;

- доступность: на этапе инициирования контрольной деятельности подача обращения гражданина к государственному правозащитнику не облагается денежными сборами в пользу государства; нет жестких требований относительно содержания и формы обращений; они могут быть направлены по почте, в том числе электронной, поданы на личном приеме или путем заполнения формы на официальном сайте;

- рекомендательность: в рамках контроля уполномоченного по правам человека невозможно самостоятельное применение им мер государственного принуждения; контроль омбудсмена реализуется посредством специфических способов осуществления контрольной деятельности, как то: вынесение рекомендаций, обращение к компетентным субъектам для устранения нарушений и привлечения виновных к ответственности и др.

Резюмируя сказанное, сделаем следующие выводы.

1. В юридической науке в числе видов государственного контроля выделяется контроль уполномоченных, при этом делается акцент на его отличительном функциональном предназначении и специфических методах реализации.

2. Государственный контроль регионального омбудсмена – это его функция, осуществляемая в целях содействия обеспечению прав и свобод человека и гражданина в деятельности субъектов государственного и муници-

пального управления и восстановлению прав и свобод в случаях нарушений путем проведения самостоятельных либо совместных с компетентными органами и должностными лицами проверок и принятия по их итогам мер восстановительно-корректирующего характера.

Контроль уполномоченных представляет собой: их функцию (основное направление деятельности); способ содействия обеспечению и восстановлению прав человека в государственном и муниципальном управлении (назначение); вид юридического, а точнее административного, процесса (содержание).

3. Соискателем раскрыты элементы государственного контроля регионального уполномоченного: понятие; признаки; цели, задачи и функции; объект и предмет; формы и методы; стадии; виды.

4. Признаками государственного контроля уполномоченных, отражающими его специфику, по нашему мнению, являются: независимость; специализация; субсидиарность; объективность; авторитетность; доступность; рекомендательность.

5. Предлагаем классификацию видов государственного контроля региональных омбудсменов в зависимости от: объекта контроля; источника инициирования контроля; формы осуществления проверок; результатов контрольной деятельности.

РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Контрольный процесс уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

Для раскрытия термина «контроль» в юридической науке исследуется его внутренняя структура; подход к контролю как к процессу способствует пониманию его назначения и содержательной стороны¹⁶⁷.

В зависимости от предмета правового регулирования (отраслевого признака) в науке выделяются следующие виды юридического процесса: конституционный, административный, гражданский, уголовный и арбитражный¹⁶⁸.

Административный процесс в широком смысле, как утверждает С. Н. Махина, – это процессуальная деятельность в сфере управления, области функционирования исполнительной власти; в узком смысле – регламентированная законом деятельность по рассмотрению административно-правовых споров; некоторые ученые также включают в это понятие применение мер административного принуждения¹⁶⁹.

А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов и А. И. Стахов понимают под административным процессом разновидность юридического правоприменительного процесса, являющую собой организованную, осуществляемую системно и по ста-

¹⁶⁷ См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учеб. для магистров / под ред. С. А. Старостина. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶⁸ См.: Романенко Н. С. Виды юридического процесса (проблемы классификации) // Сибирский юридический вестник. 2019. № 4. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 12.03.2020).

¹⁶⁹ Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 2. (§ 2 главы 22, автор – С. Н. Махина). С. 146.

деятели деятельность соответствующих органов – как судебных, так и несудебных – по рассмотрению и разрешению индивидуальных юридических дел¹⁷⁰.

С. М. Зубарев, определяя место контроля в современной системе процессуальных отношений, относит его к виду административного процесса¹⁷¹, подчеркивая, что особенностью контроля является сочетание процедурного и юрисдикционного производств¹⁷². В то же время позитивные управленческие процедуры в контроле доминируют. Ученый делает вывод, что по своей сути контрольный процесс является административным: контрольные полномочия различных субъектов в отношении исполнительных органов власти обеспечены корреспондирующими обязанностями последних; по итогам контроля лица могут быть привлечены к административной или дисциплинарной ответственности¹⁷³.

С. М. Зубарев определяет контрольный процесс как вид административного, представляющий собой зафиксированный процессуальными нормами порядок деятельности органов власти и гражданских институтов, в ходе которой устанавливается соответствие требованиям законности, целесообразности и эффективности нормативных актов в управленческой сфере и практики их реализации, а также с помощью организационно-правовых средств корректируются выявленные отклонения. Широкий подход к государственному управлению¹⁷⁴ предполагает осуществление контрольного процесса, в

¹⁷⁰ См.: *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс как вид юридического процесса : современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник С.-Петербург. ун-та. Серия : Право. 2018. № 4. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.02.2020).

¹⁷¹ См.: *Зубарев С. М.* Контроль как вид административного процесса // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 61.

¹⁷² См. также: *Кудилинский М. Н.* Соотношение контрольного и юрисдикционного производств // Журнал конституционного правосудия. 2021. № 2 (80). С. 6.

¹⁷³ См.: *Зубарев С. М.* Контроль как вид административного процесса. С. 55.

¹⁷⁴ См. о подходах к пониманию государственного управления: *Россинский Б. В.* Государственное управление и административные реформы // Законы России : опыт, анализ, практика. 2018. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГ-Пресс, 2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Старилов Ю. Н.* Действительно ли наступила

том числе, специальными государственными органами: уполномоченными по правам человека, прокуратурой, контрольно-счетными палатами.

С учетом изложенного считаем, что контрольный процесс УПЧ по своему назначению и содержанию является видом административного процесса, поскольку в ходе него проверяются соблюдение и реализация субъектами государственного и муниципального управления прав и свобод граждан. Контрольный процесс омбудсменов не является формой осуществления исполнительной власти, но возникает по поводу и в связи с ее реализацией¹⁷⁵.

Данный процесс имеет свою особенность: основаниями для его инициирования являются административно-правовой спор или информация об ограничениях и ущемлениях в сфере прав и интересов населения, подлежащая проверке, однако омбудсмены не обладают императивными полномочиями по обеспечению исполнения своих решений в целях разрешения административно-правового спора и устранения выявленных нарушений (прим.: в то же время некоторые региональные омбудсмены наделены юрисдикционным полномочием¹⁷⁶ – составлять протоколы об административных правонарушениях). Это обстоятельство, на наш взгляд, определяет направление для развития исследуемого института (об этом подробнее – в § 1 главы 3 настоящей диссертации).

Добавим также, что при исследовании контроля уполномоченного по правам ребенка М. Ю. Шамрин отмечает, что ученые-административисты – А. Б. Зеленцов, Н. Ю. Хаманева, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров – рассматривают детского омбудсмена как административ-

эпоха ренессанса государственного управления в России? // Административное право и процесс. 2020. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷⁵ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 2. С. 148.

¹⁷⁶ См.: *Агапов А. Б.* Юрисдикционная деятельность, обусловленная рассмотрением обращений граждан // Административное право и процесс. 2018. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

но-правовой институт, отмечая, что он осуществляет процедуры контроля в административном порядке¹⁷⁷.

Контрольная деятельность региональных уполномоченных урегулирована Законом № 48-ФЗ и нормами регионального законодательства.

По нашему мнению, его составляющей является производство омбудсмана по жалобам граждан, представляющее собой совокупность правовых, а точнее административных, процедур.

Под правовой процедурой в юридической науке понимается урегулированная законодательством последовательность совершения определенного действия, которое направлено на конкретный правовой результат¹⁷⁸.

Соответственно, административная процедура, понимаемая в широком смысле, – это последовательность действий публичной администрации, совершаемых с целью достижения юридического результата¹⁷⁹. Признаками административных процедур являются: урегулированность нормами права; содержательность (административную процедуру составляют права и обязанности ее участников, а также действия по их реализации); структурированность; юридическая результативность¹⁸⁰.

В зависимости от содержания в науке выделяют следующие административные процедуры¹⁸¹:

– позитивные (управленческие), являющиеся формой осуществления не-принудительного обычного порядка нормотворчества или правоприменения

¹⁷⁷ См.: *Шамрин М. Ю.* Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. С. 7.

¹⁷⁸ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова.* Ч. 2. С. 162–163.

¹⁷⁹ См.: Там же. С. 186.

¹⁸⁰ См.: Там же. С. 187–188.

¹⁸¹ См.: *Административные процедуры : коллективная монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев ; Московский гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА).* М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. С. 23–26 ; *Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 74–75 ; *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право.* 2019. № 4. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

(например, заключение административных договоров, выдача лицензии, государственная регистрация, рассмотрение обращений частных лиц);

– административно-юрисдикционные, связанные с применением мер предупредительного, пресекающего, процедурно-обеспечительного характера (личный досмотр, доставление нарушителя и т. п.), а также мер дисциплинарной и административной ответственности¹⁸².

К. В. Давыдов понимает позитивную внешнюю административную процедуру как урегулированную административным законодательством, направленную на достижение правового результата деятельностью субъектов, наделенных управленческими функциями. По мнению ученого, эта деятельность заключается в разрешении индивидуальных административных дел, принятии административных актов и решений; по содержанию она не связана с рассмотрением судом споров о публичном праве, а также применением мер принуждения¹⁸³.

В зависимости от управленческих функций и сферы реализации в юридической науке выделяются следующие административные процедуры: контрольно-надзорные, регистрационные, лицензионно-разрешительные, государственно-поощрительные и др.¹⁸⁴.

Добавим, что развитие российского законодательства об административных процедурах пошло не по пути принятия специального закона, а по направлению внесения дополнений в административные регламенты, устанавливающие порядок оказания государственных услуг и осуществления государственных функций¹⁸⁵.

¹⁸² См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 2. С. 162–163.*

¹⁸³ См.: *Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография. Новосибирск : Академиздат, 2020. С. 52–53.*

¹⁸⁴ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 2. С. 195.*

¹⁸⁵ См.: *Мильшин Ю. Н. Оптимизация управленческой деятельности в современных условиях // Административное право и процесс. 2020. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

Возвращаясь к предмету исследования, по итогам анализа Закона № 48-ФЗ выделим следующие позитивные (управленческие) и контрольные административные процедуры в деятельности уполномоченного:

- процедура принятия жалобы к рассмотрению;
- процедура ее рассмотрения;
- процедура реализации мер в целях содействия восстановлению прав и свобод частных лиц.

Рассмотрим подробнее осуществление производства по жалобам граждан и административных процедур в ходе выделенных выше (§ 3 главы 1 настоящей диссертации) стадий контрольного процесса омбудсменов:

1) возбуждение производства по жалобе либо принятие решения об осуществлении контрольного процесса по инициативе самого уполномоченного;

2) анализ ситуации и при необходимости проведение проверки информации о неправомерном вмешательстве в сферу прав человека и гражданина;

3) выработка и принятие восстановительных и корректирующих мер при выявлении нарушений;

4) проверка исполнения направленных рекомендаций и в случае их невыполнения принятие мер в рамках компетенции.

1. Возбуждение производства по жалобе либо принятие решения об осуществлении контрольного процесса по инициативе самого УПЧ.

На основании ч. 1 ст. 9 Закона № 48-ФЗ граждане России и иностранных государств могут обратиться к региональному уполномоченному с жалобой, предложением или заявлением. В соответствии с указанным Законом контрольные правоотношения возникают только в связи с подачей жалобы к омбудсмену, определяемой ч. 5 ст. 9 Закона как *просьба* о защите и восста-

новлении прав и свобод. Данное определение сконструировано по аналогии с нормой ст. 4 ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ¹⁸⁶.

В юридической науке понимание жалобы как просьбы подвергается критике. По замечанию Л. Т. Жанузаковой, такие авторитетные ученые, как А. Б. Агапов, Д. Н. Бахрах¹⁸⁷, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков указывают, что в жалобе выражается основанное на законе *требование* гражданина защитить и восстановить его нарушенные права¹⁸⁸.

Так, в Законе Республики Казахстан, регламентирующем процесс рассмотрения обращений населения, закрепляется определение жалобы именно как вышеуказанного требования¹⁸⁹.

В связи с этим предлагаем трактовать категорию жалобы к уполномоченному как требование лица восстановить нарушенные права или свободы и внести соответствующие изменения в ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ.

Рассматривая признаки и понятие жалобы к федеральному УПЧ, И. Ю. Плуталов отмечает, что это порождающий правовые последствия *правовой акт* особого вида, так как он исходит не от полномочных государственных органов, а от субъектов права, не имеющих властных полномочий, – граждан России и других заявителей, предусмотренных законодательством¹⁹⁰.

Позволим себе не согласиться с этим утверждением, поскольку обязательным признаком правоприменительных правовых актов служит их издание от имени государства либо с его согласия ОМСУ или организациями, ко-

¹⁸⁶ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ : в ред. от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ // Российская газета. 2006. 5 мая ; 2018. 29 дек.

¹⁸⁷ См.: Бахрах Д. Н., Семенов А. В. Понятие «административная жалоба» // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 14.07.2020).

¹⁸⁸ См.: Жанузакова Л. Т. Административная жалоба как основа публично-правового спора // Административное право и процесс. 2020. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸⁹ Там же.

¹⁹⁰ См.: Плуталов И. Ю. Жалоба Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и процесс ее рассмотрения // Административное право и процесс. 2020. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2020).

торым делегированы соответствующие полномочия¹⁹¹. При этом жалоба, безусловно, относится к юридическим фактам, которые порождают правовые последствия в виде контрольных правоотношений.

В соответствии с Законом № 48-ФЗ предметом обжалования региональному УПЧ могут являться решения или действия (бездействие) подконтрольных ему субъектов. Решение – это акт соответствующего органа, должностного лица или организации, содержащий волеизъявление властного характера, результатом которого являются правовые последствия для конкретных граждан и (или) организаций. Действие как предмет обжалования представляет собой волеизъявление вышеуказанных органов, должностных лиц и организаций, не облаченное в форму решения, но также имеющее значение для прав и свобод граждан в виде наступления определенных последствий¹⁹². Неисполнение компетентными субъектами возложенных на них правовыми актами обязанностей является бездействием.

Отметим, что нормы Закона «Об общих принципах ...» распространили полномочия омбудсменов в отношении жалоб населения на территориальные органы ФОИВ, при этом только на те из них, деятельность которых находится в компетенции Правительства России.

В этой связи обратим внимание на точку зрения Ю. В. Кима, выразившего сомнение насчет правомерности и необходимости наделения органа субъекта РФ правовой возможностью осуществлять контроль в сфере функционирования федеральных органов власти на основании норм федерального закона¹⁹³.

Относясь с уважением к данной позиции ученого, со своей стороны, отметим целесообразность и практическую полезность такого законодательного

¹⁹¹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. С. 332.

¹⁹² См.: Плуталов И. Ю. Жалоба Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и процесс ее рассмотрения. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹³ 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. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

решения. В качестве обоснования приведем статистические данные из докладов омбудсменов субъектов РФ: количество жалоб на действия именно ТО ФОИВ зачастую являет собой наибольшее значение в структуре всех обращений к уполномоченным. Так, в ЦФО это касается следующих регионов: Ивановская (50 % всех жалоб¹⁹⁴), Калужская¹⁹⁵ (43 %) и Московская¹⁹⁶ (46,8 %) области.

Согласно Указу Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21¹⁹⁷ глава государства осуществляет руководство деятельностью следующих федеральных органов власти: Министерства внутренних дел РФ (далее – МВД России), Министерства обороны РФ, Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ФСИН России), Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП России) и др.¹⁹⁸.

Согласно докладу воронежского омбудсмена¹⁹⁹, в регионе в 2020 г., как и до этого²⁰⁰, доля жалоб на органы внутренних дел являлась наибольшей и

¹⁹⁴ Доклад «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Ивановской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Ивановской области в 2020 году» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ивановской области. URL: <http://ombudsman.ivanovoobl.ru/deyatelnost/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 03.04.2021).

¹⁹⁵ Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калужской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Калужской области в 2020 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Калужской области. URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library> (дата обращения: 03.04.2021).

¹⁹⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2020 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Московской области. URL: <https://upch.mosreg.ru/dokumenty/doklady-upolnomochennogo/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 19.04.2021).

¹⁹⁷ О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 21 января 2020 г. № 21 : в ред. от 20 ноября 2020 г. № 719 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346 ; 2020. № 47. Ст. 7508.

¹⁹⁸ См.: *Зубарев С. М.* О контроле в системе федеральных органов исполнительной власти // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 09.04.2020) ; *Россинский Б. В.* Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Степаненко Ю. В.* Логика преобразований в исполнительной власти // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. URL: <https://vestnik.msal.ru/jour/article/view/807/807> (дата обращения: 10.03.2020).

¹⁹⁹ Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Воронежской области в 2020 году // Официальный

составляла 15,3 %. Аналогичная ситуация сложилась также, например, в Калужской области, где правоохранительные органы являются «лидерами» по числу обращений относительно их деятельности к омбудсмену – 5,8 % от общего количества.

Нераспространение полномочий омбудсменов на вышеуказанные ТО ФОИВ значительно затрудняло деятельность региональных уполномоченных. Данный вопрос был урегулирован Законом № 48-ФЗ в ч. 5 статьи 9, зафиксировавшей компетенцию омбудсменов в отношении всех территориальных органов без каких-либо изъятий.

Добавим, что, по нашему мнению, ч. 4 ст. 10 Закона № 48-ФЗ сужает полномочия региональных омбудсменов в отношении вышеуказанных органов. Согласно данной норме, если при рассмотрении жалобы на решения ТО ФОИВ уполномоченным будет установлена потребность «принятия системных мер» для устранения нарушений прав населения на *территории субъекта РФ*, он вправе обратиться к федеральному омбудсмену с просьбой об оказании содействия и принятия мер, относящихся к его компетенции.

Обратим внимание на следующее. Если уполномоченным в субъекте РФ будет выявлена системная проблема, решаемая принятием обеспечительных или восстановительных мер *на территории всей страны*, то обращение за содействием к федеральному Уполномоченному целесообразно или даже необходимо. Однако в пределах своего субъекта Российской Федерации региональный омбудсмен должен обладать всей полнотой контрольных полномочий. В пользу этого свидетельствуют и статистические данные: в 2020 г. из 558 поступивших к федеральному Уполномоченному обращений его региональных коллег с просьбой оказать содействие в разрешении жалоб граждан

сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. URL: <http://wiki.ombudsman-vrn.ru/doku.php/doklady> (дата обращения: 12.04.2021).

²⁰⁰ Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. URL: <http://wiki.ombudsman-vrn.ru/doku.php/doklady> (дата обращения: 05.09.2020).

им была оказана конкретная помощь только в 48 случаях²⁰¹, а в 2019 г. из 412 таких обращений – лишь в 19²⁰².

Вследствие сказанного предлагаем исключить из ч. 4 ст. 10 Закона № 48-ФЗ слова «на территории соответствующего субъекта РФ».

Добавим, что к государственным органам, чьи решения и действия пострадавшие лица вправе обжаловать региональному уполномоченному, относятся органы, не принадлежащие какой-либо ветви государственной власти: контрольно-счетная палата региона, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации²⁰³.

Также, руководствуясь нормой ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ, граждане вправе обратиться к региональным омбудсменам с жалобой на организации, которые наделены государственными или другими публичными полномочиями. Это, прежде всего, некоммерческие организации; обжалование их решений, действий (бездействия) предусмотрено п. 3 ч. 2 ст. 1 КАС РФ. Как следует из ФЗ от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ²⁰⁴, к ним относятся: общественные и религиозные организации; фонды; государственные корпорации и компании; государственные и муниципальные учреждения; автономные некоммерческие организации; и др.²⁰⁵. В качестве примеров укажем: отделения Пенсионного фонда России и Фонда социального страхования РФ, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, кадастровые палаты Росре-

²⁰¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁰² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁰³ См.: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 : в ред. от 17 декабря 2020 г. № 42 // Российская газета. 2016. 3 окт. ; 2020. 30 дек.

²⁰⁴ О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ : в ред. от 2 июля 2021 г. № 352-ФЗ // Российская газета. 1996. 24 янв. ; 2021. 8 июля.

²⁰⁵ См.: Административное судопроизводство. Часть I. Подготовка, подача и рассмотрение иска / под ред. В. А. Гуреева. М. : Редакция «Российской газеты», 2016. Вып. 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

естра²⁰⁶, медико-санитарные части ФСИН России²⁰⁷, бюджетные образовательные учреждения и учреждения здравоохранения; и др.

Отметим, что Закон г. Москвы о региональном уполномоченном включает нормы, возлагающие компетенцию омбудсмена на находящиеся на территории этого субъекта Российской Федерации организации без уточнения их формы и специфики. Аналогичная норма была и в утратившем силу в 2021 г. Законе Тверской области об УПЧ от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО.

Дополним, что существует точка зрения о потребности наделения омбудсменов полномочиями в отношении негосударственных организаций, оказывающих услуги в сфере здравоохранения и образования, обеспечивающих осуществлением гражданами трудовых прав²⁰⁸.

В связи с этим в ноябре 2020 г. омбудсмены обсуждали вопрос об изменении ФКЗ об Уполномоченном в части предоставления УПЧ правовых возможностей рассматривать жалобы на решения организаций любых форм собственности и организационно-правовых форм²⁰⁹. По этому вопросу были высказаны критические мнения.

Действительно, распространение компетенции уполномоченного на частные организации, не осуществляющие переданных публичных полномочий, противоречит самой сути института омбудсмена как контрольного органа с узкой специализацией – решения субъектов государственного и муници-

²⁰⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 апреля 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2018. № 5 ; № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 декабря 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰⁸ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰⁹ Омбудсмен приняла участие в заседании рабочей группы по разработке проекта Федерального конституционного закона // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. URL: <https://ombudsman-vrn.ru/index.php/90-deyatelnost/sovershenstvovanie-zakonodatelstva/2256-ombudsmen-prinyala-uchastie-v-zasedanii-rabochej-gruppy-po-razrabotke-proekta-federalnogo-konstitutsionnogo-zakona> (дата обращения: 10.11.2020).

пального управления. В этом случае будут необходимы пересмотр полномочий омбудсменов и их существенное расширение. Тогда в чем станет заключаться отличие уполномоченных от органов прокуратуры?

Приведем пример из регионального законодательства: в воронежский областной Закон об УПЧ от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ, где первоначально в ст. 8 была норма о распространении компетенции омбудсмента на организации без уточнения их организационно-правовой формы, впоследствии были внесены изменения²¹⁰. Соответствующее положение было уточнено: появился термин «организации федерального подчинения» (в настоящее время он исключен из данного Закона).

Возвращаясь к описанию первой стадии контрольного процесса омбудсмента, отметим, что им изучается жалоба; анализируется соответствие ее содержания зафиксированным в ч. 6 ст. 9 Закона № 48-ФЗ требованиям; обращается внимание на соблюдение срока подачи, а также дополнение текста жалобы прилагаемыми материалами, свидетельствующими о ее обоснованности.

Одним из условий принятия омбудсменом жалобы к рассмотрению является предварительное оспаривание заявителем в административном или судебном порядке решений и действий, ущемляющих его права или свободы. Аналогичные требования были закреплены в законах ряда субъектов РФ (Ивановской, Костромской, Липецкой областях) до принятия Закона № 48-ФЗ; эти нормы были разработаны по аналогии с ч. 1 ст. 16 ФКЗ об Уполномоченном.

Отметим, что в отношении обращения к федеральному омбудсмену оправдано требование предварительного административного порядка обжалования решений и действий органов публичной власти (например, в отношении ТО ФОИВ). На региональном уровне данная норма утрачивает смысл в связи с отсутствием вышестоящих административных структур, правомочных отменять решения исполнительных органов власти субъектов РФ и ОМСУ.

²¹⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области : закон Воронежской области от 26 апреля 2013 г. № 46-ОЗ (документ утратил силу) // Молодой коммунар. 2013. 30 апр.

Поэтому предлагаем исключить требование предварительного административного порядка обжалования из Закона № 48-ФЗ и региональных законов.

Добавим, что в отличие от федерального омбудсмена его коллеги в субъектах РФ не наделены правовой возможностью оспаривать судебные решения; они могут ходатайствовать перед прокуратурой о проверке только одного вида таких решений – приговора суда. Поэтому считаем необходимым исключить норму об обращении граждан к региональному омбудсмену за защитой после судебного разбирательства в качестве условия принятия жалобы.

Требования к ее содержанию и прилагаемым материалам зафиксированы Законом № 48-ФЗ в ч. 6 ст. 9; предусмотрены запреты в сфере осуществления контрольной деятельности уполномоченного (перенаправлять жалобу в орган, действия и решения которого оспариваются, и разглашать информацию о частной жизни обратившихся пострадавших и иных лиц без их согласия); определен пресекательный срок ее подачи – один год.

Закон № 48-ФЗ предусматривает варианты действий уполномоченного в случае получения жалобы: принять ее к рассмотрению, если она соответствует нормативно установленным требованиям; мотивированно отказать в принятии жалобы.

Результатом осуществления позитивной (управленческой) административной процедуры производства по жалобе на данной стадии контрольного процесса будет являться уведомление заявителя о принятии жалобы к рассмотрению, которое омбудсмен направляет в 15-дневный срок после регистрации жалобы.

В ч. 2 ст. 9 Закона № 48-ФЗ содержится отсылка к ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ в отношении порядка рассмотрения обращений. По нашему мнению, более правильно применительно к деятельности омбудсмена установить особые процедуры рассмотрения жалоб по аналогии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона о специализированных уполномоченных от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ. Предлагаем дополнить ч. 8 ст. 9 Закона № 48-ФЗ нормой о том, что *после*

уведомления гражданина о принятии жалобы к рассмотрению региональный омбудсмен информирует заявителя о принимаемых мерах не реже раза в месяц.

Получение жалобы не является единственным основанием для инициации омбудсменами процедуры государственного контроля. Руководствуясь ч. 3 ст. 11 Закона № 48-ФЗ, региональный уполномоченный может провести проверку в инициативном порядке в следующих случаях:

- свидетельствующих о многочисленных или грубых нарушениях прав частных лиц;
- особо значимых для общества;
- связанных с защитой лиц, которые не могут сами отстаивать свои интересы правовыми способами и средствами.

2. Дальнейшая стадия контрольного процесса УПЧ – это анализ и оценка ситуации; проведение при необходимости проверки информации о нарушении прав граждан самостоятельно или совместно с компетентными органами публичной власти.

Омбудсмен информирует о принятии жалобы к рассмотрению государственные и муниципальные органы, а также организации, чьи решения и действия оспариваются. Он вправе предложить им обосновать свою позицию в целом.

Для проведения проверки сведений о неправомерных вмешательствах в сферу прав и свобод граждан омбудсмен наделен контрольными полномочиями – совокупностью взаимосвязанных прав и обязанностей, реализуемых в целях содействия обеспечению и восстановлению интересов и прав частных лиц.

В Законе № 48-ФЗ полномочия омбудсменов дифференцированы на две группы: при рассмотрении жалобы (проведении проверки) и по его итогам при выявлении нарушений.

Статья 10 Закона № 48-ФЗ расширила полномочия УПЧ, предоставленные для проведения проверки, по сравнению с Законом «Об общих принципах ...», наделив их правом ходатайствовать об ознакомлении с материалами

по административному или гражданскому делу, по которому решение вступило в законную силу.

Другие полномочия региональных омбудсменов:

- собирать, проверять сведения, изложенные в жалобе, самостоятельно или же совместно с государственными органами, ОМСУ, их должностными лицами;
- получать нужные материалы и информацию, а также устные разъяснения служащих и должностных лиц;
- посещать беспрепятственно органы власти, ОМСУ, подконтрольные организации, а также места принудительного содержания;
- привлекать экспертов;
- обращаться к федеральному УПЧ для оказания помощи в рамках компетенции;
- пользоваться иными правами, предусмотренными действующим законодательством; так, согласно п. «а» ч. 1 ст. 24 Уголовно-исполнительного кодекса РФ²¹¹ уполномоченные наделены правом посещать без особого разрешения органы и учреждения, исполняющие наказания, при выполнении служебных обязанностей.

Результатами осуществления омбудсменами контрольной административной процедуры рассмотрения жалоб могут быть: запрос о предоставлении информации; обращение к компетентным органам и должностным лицам о проведении проверки по жалобе (в том числе совместной); обращение к федеральному УПЧ для содействия.

3. Выработка и принятие восстановительных и корректирующих мер при выявлении нарушений по итогам контрольных мероприятий.

Если по результатам проверки подтверждаются факты нарушений прав или свобод граждан, то в распоряжении регионального омбудсмента имеются легально закрепленные правовые, включая административно-правовые, сред-

²¹¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г. № 217-ФЗ // Российская газета. 1997. 16 янв. ; 2021. 17 июня.

ства и способы защиты прав и свобод²¹², нарушенных субъектами государственного и муниципального управления.

Руководствуясь ст. 11 Закона № 48-ФЗ, омбудсмен вправе выбрать один из вариантов:

– обратиться в компетентные государственные или муниципальные органы, в том числе прокуратуру: для рассмотрения вопроса об уголовном преследовании, инициировании производства по делу об административном правонарушении, наложении дисциплинарных взысканий на лиц, допустивших ограничения и ущемления прав граждан; для проверки приговора суда;

– прибегнуть к механизму судебного разрешения спора между гражданином и субъектом государственного или муниципального управления в порядке административного судопроизводства;

– действовать собственными правовыми средствами: направить государственным органам, ОМСУ, их должностным лицам, а также подконтрольным организациям свои рекомендации с предложениями мер по восстановлению прав и свобод частных лиц (как отмечалось в § 2 главы 1 диссертации, термин «заключение» также сохранился в законах ряда субъектов РФ).

Считаем возможным отметить, что вышеуказанное понятие было зафиксировано в региональном законодательстве до принятия Закона № 48-ФЗ по аналогии со ст. 27 ФКЗ об Уполномоченном и до настоящего времени присутствует в законах субъектов РФ, приведенных в соответствии с Законом № 48-ФЗ (ч. 2 ст. 12 Закона Владимирской области об омбудсмене от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ; ч. 1 ст. 21 калужского областного Закона от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ; п. 8 ч. 1 ст. 16 Закона Тверской области от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО). Использование этого термина представляется нам более правильным по сравнению с понятием «рекомендации УПЧ», поскольку заключение – это правовой акт особого рода и формы, характерный только для омбудсменов²¹³;

²¹² См.: Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В. Указ. соч.

²¹³ См.: Амосов К. М. Акты уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 16–17.

рекомендации – это, скорее, содержание заключения уполномоченного согласно действующему законодательству.

В региональных законах зафиксированы и другие меры, которые омбудсмены могут принять по результатам проверки по жалобе в соответствии с ч. 2 ст. 11 Закона № 48-ФЗ. Особо выделим следующий региональный опыт наделения УПЧ юрисдикционным полномочием: согласно п. 5 ч. 3 ст. 13 Закона Нижегородской области от 30 декабря 2020 г. № 171-З²¹⁴ омбудсмен имеет право *составлять протоколы об административных правонарушениях*. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 12.3 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях²¹⁵ уполномоченный и руководители структурных подразделений его аппарата вправе составлять протоколы по ст. 2.8 данного нормативного акта – нарушение права граждан на обращение.

Отметим и другие правовые возможности омбудсменов, зафиксированные в региональных законах:

- выступить с докладом перед законодательным органом субъекта РФ (ч. 1 ст. 26 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ) и / или высшим органом исполнительной власти (ч. 4 ст. 11 ивановского областного Закона от 8 декабря 2010 г. № 140-ОЗ);

- предложить региональным органам власти рассмотреть вопросы о нарушении прав граждан (п. 8 ч. 2 ст. 6 вышеуказанного Закона Ивановской области), а также представлять заключения и предложения по указанным вопросам (п. 13 ч. 2 ст. 8 Закона г. Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6);

- вносить главе региона, исполнительным органам власти и муниципальным органам предложения относительно обеспечения прав частных лиц

²¹⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области : закон Нижегородской области от 30 декабря 2020 г. № 171-З : в ред. от 5 мая 2021 г. № 43-З // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.05.2021).

²¹⁵ Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях : закон Нижегородской области от 20 мая 2003 г. № 34-З : в ред. от 8 декабря 2020 г. № 141-З // Нижегородские Новости. 2003. 28 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

и совершенствования нормативной базы в сфере правозащиты (п. 3 ч. 3 ст. 13 нижегородского областного Закона от 30 декабря 2020 г. № 171-З);

– направлять органам государственной власти специальные доклады, касающиеся вопросов соблюдения прав населения (ст. 22 Закона Брянской области об омбудсмене от 8 декабря 2004 г. № 80-З).

Как следует из ч. 3 ст. 12 тульского регионального Закона от 17 июля 2020 г. № 65-ЗТО, в полномочия омбудсмента входит направление в областную Думу и правительство обращения при выявлении в решениях или действиях лица, которому присвоено звание почетного гражданина Тульской области, фактов грубого ущемления законных интересов и прав частных лиц.

Резюмируя, отметим, что в качестве результатов административной процедуры на данной стадии контрольного процесса могут быть направленные рекомендации (заключение), ходатайства, административное исковое заявление, протокол об административном правонарушении, специальные доклады и др.

Согласно ч. 7 ст. 10 Закона № 48-ФЗ информация об итогах рассмотрения жалобы направляется заявителю в десятидневный срок после завершения контрольных мероприятий.

4. Проверка исполнения направленных рекомендаций и в случае их невыполнения принятие мер в рамках компетенции.

Несмотря на отсутствие регламентации данной стадии контрольного процесса в законодательстве, ее значение переоценить трудно.

Отметим, что, по мнению И. Ю. Плуталова, момент окончания работы УПЧ по жалобе – это подготовка и направление заключения государственному органу, ОМСУ или должностному лицу, которые нарушили права и свободы заявителя²¹⁶.

Не согласимся с приведенным утверждением: контрольный процесс не заканчивается на стадии выявления нарушений и направления рекомендаций

²¹⁶ См.: Плуталов И. Ю. Жалоба Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и процесс ее рассмотрения. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

(заключений) об их устранении – очень важно проследить за выполнением предложений уполномоченного, поскольку зачастую этого не происходит. Так, в докладе воронежского омбудсмана за 2019 г.²¹⁷ (пример 55) получила описание ситуация неисполнения районной администрацией заключения уполномоченного, в связи с чем он был вынужден обратиться в органы прокуратуры (вопрос о невыполнении заключений омбудсменов подробнее будет рассмотрен в § 1 главы 3 настоящей диссертации).

В п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ предусмотрена обязанность органов и организаций рассмотреть рекомендации регионального омбудсмана в 30-дневный срок и затем письменно уведомить о принятых мерах. Обязательство *исполнять* рекомендации отсутствует. В случае их невыполнения уполномоченный может обратиться в компетентные контрольные или надзорные органы, изложив суть нарушения прав и свобод и поставив вопрос о его устранении и привлечении виновных лиц к ответственности.

Предлагаем дополнить ст. 11 Закона № 48-ФЗ частью 1.2, устанавливающей, что уполномоченный в субъекте РФ осуществляет контроль за исполнением направленного заключения и в случае его невыполнения принимает меры в рамках компетенции.

Подводя итоги данного параграфа, отметим следующее.

1. Контрольный процесс региональных уполномоченных, по мнению соискателя, – это вид административного процесса.

Предлагаем выделять в контрольном процессе омбудсменов ряд стадий:

- возбуждение производства по жалобе либо принятие решения об осуществлении контрольного процесса по инициативе самого уполномоченного;
- анализ ситуации и при необходимости проведение проверки информации о неправомерном вмешательстве в сферу прав человека и гражданина;
- выработка и принятие восстановительных и корректирующих мер при выявлении нарушений;

²¹⁷ Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. URL: <http://wiki.ombudsman-vrn.ru/doku.php/doklady> (дата обращения: 05.09.2020).

– проверка исполнения направленных рекомендаций и в случае их невыполнения принятие мер в рамках компетенции.

Для закрепления четвертой стадии рекомендуем внести дополнения в Закон № 48-ФЗ.

2. Производство уполномоченного по жалобам граждан является составляющей контрольного процесса, осуществляемого омбудсменом. В свою очередь, структурными единицами вышеуказанного производства выступают позитивные (управленческие) и контрольные административные процедуры: процедура принятия жалобы к рассмотрению; процедура ее рассмотрения; процедура реализации мер в целях содействия восстановлению прав и свобод человека и гражданина.

3. Предлагаем изложить в ч. 5 ст. 9 Закона № 48-ФЗ определение жалобы к региональному омбудсмену как требования лица восстановить права и свободы.

Закон № 48-ФЗ рекомендуем изменить в отношении совершенствования регулирования процедуры принятия уполномоченным жалобы к рассмотрению – исключить норму об обязанности заявителей обжаловать оспариваемые решения и действия (бездействие) в административном или судебном порядке до обращения к омбудсмену.

В ч. 8 ст. 9 Закона № 48-ФЗ предлагаем добавить положение том, что после уведомления гражданина о принятии жалобы к рассмотрению региональный омбудсмен информирует заявителя о принимаемых мерах ежемесячно.

4. Если по результатам проверки подтверждаются факты нарушений прав или законных частных интересов, то уполномоченный обязан воспользоваться каким-либо из легально закрепленных правовых, в том числе административно-правовых, средств и способов защиты прав, рассмотренных соискателем.

§ 2. Эффективность контрольной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

В общем и целом эффективность – получение максимального эффекта, результата, пользы при имеющихся средствах и ресурсах²¹⁸. Данное понятие появилось в экономической науке и хорошо применимо для деятельности коммерческих структур.

По вопросу эффективности государства в лице его органов в юриспруденции выделяются два подхода²¹⁹:

1. Первый состоит в том, что государственное управление во многом схоже с экономическим, что позволяет адаптировать разработанные теорией менеджмента концепции эффективности применительно к деятельности государства²²⁰.

Эффективность при данном подходе определяется как максимальное достижение целей путем использования ограниченных средств. А. С. Деев и А. А. Хвоцин выделяют три аспекта эффективности: результативность; экономичность; аккуратность²²¹.

Отметим, что этот подход нашел отражение в нормативно-правовом регулировании: в п. 3 Методики расчета оценки гражданами эффективности работы исполнительных органов власти²²² (документ утратил силу) под эффективностью понималась способность выполнять работу и достигать

²¹⁸ См.: *Барциц И. Н.* Конституционное право на хорошее (эффективное) управление : критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹⁹ См.: *Институт Уполномоченного по правам человека : в поисках критериев эффективности : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова.* СПб. : Норма, 2010. С. 13.

²²⁰ См.: *Саймон Г. А., Смитбург Д. Х., Томпсон В. А.* Менеджмент в организациях : сокращенный перевод с английского. М. : РАГС «Экономика», 1995. С. 27–28.

²²¹ См.: *Деев А. С., Хвоцин А. А.* Эффективность и результативность публичного управления : учеб. пособие. Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2007. С. 13.

²²² О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 ноября 2018 г. № 1373 (документ утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 48. Ст. 7415.

необходимого или желаемого результата с наименьшими затратами времени и усилий, т. е. применялся подход, используемый в экономической науке.

В Методических рекомендациях для органов контроля (надзора)²²³ под результативностью проверки понимается степень достижения ее цели, а под эффективностью – корреляция полученных результатов проверки и потраченных за время ее проведения ресурсов.

2. Второй подход заключается в рассмотрении государственного управления в качестве особой социально-политической системы.

И. Н. Барциц отмечает, что социальная эффективность существенно отличается от экономической рентабельности²²⁴.

При таком подходе критерии эффективности государственного управления понимаются как признаки, грани и стороны управления, посредством которых определяются его качество, степень соответствия потребностям и интересам общества²²⁵.

Теоретические разработки в этой сфере нашли практическое применение в законодательстве. Указом главы государства от 4 февраля 2021 г. № 68²²⁶ утверждены показатели оценки эффективности работы высших должностных лиц (далее также – главы) регионов России и исполнительных органов власти. Данный перечень уже пятый по счету; отметим в них закономерность последовательного увеличения удельного веса социальных и социально-

²²³ Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок: утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 июня 2016 г. № 142. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²²⁴ См.: Барциц И. Н. Указ. соч. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²²⁵ См.: Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Рос. Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2009. № 3 (6): Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт). С. 5.

²²⁶ Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 6. Ст. 966.

экономических показателей. В Перечне 2021 г. в качестве значений для оценки эффективности утверждены 20, в том числе уровень доверия к власти.

Предлагаем внести в него дополнения в части закрепления еще одного показателя оценки – взаимодействие с региональным уполномоченным. Предлагаем понимать под ним процент исполненных заключений уполномоченного и мер, изложенных в его ежегодных и специальных докладах.

Оценить эффективность деятельности омбудсменов сложнее, чем органов публичной власти²²⁷. Результаты работы уполномоченных не всегда можно представить наглядно: они не занимаются строительством жилья или дорог, не осуществляют капитальный ремонт, не предоставляют услуги в сфере лекарственного обеспечения или образования, и т. д.

Вопрос о научно обоснованных критериях оценки эффективности деятельности российских омбудсменов обсуждался с момента учреждения этого института²²⁸. Долгое время понимание его эффективности существовало скорее на уровне представлений, чем точных определений. Так, О. О. Миронов отмечал, что в основе оценки деятельности омбудсменов должны быть не столько количественные, сколько качественные показатели, характеризующие ее ценность и полезность для граждан²²⁹.

Сложности в определении критериев эффективности деятельности омбудсмена обусловлены спецификой данного института – его статусом, целями, задачами и полномочиями. Омбудсмен призван надлежащим образом отреагировать на допущение ограничений и ущемлений прав частных лиц, однако при этом не обладает полномочиями в императивном порядке устранить выявленные нарушения.

²²⁷ См.: Кудрин А. С. К вопросу об эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод // Трудовое право в России и за рубежом. 2019. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²²⁸ См.: Институт Уполномоченного по правам человека : в поисках критериев эффективности : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. С. 42.

²²⁹ См.: Миронов О. О. Критерии эффективности деятельности омбудсменов (государственных правозащитников) // Право и образование. 2010. № 4. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 23.07.2020).

По мнению самарского омбудсмана в 2004–2014 гг. И. А. Скуповой, формализованные показатели не могут являться основой оценок эффективности деятельности УПЧ. Она предлагает применять сущностный подход, основанный на понимании запросов к деятельности уполномоченного со стороны основных субъектов, с которыми он взаимодействует: граждан, органов государственной власти, общественных структур, СМИ и др. При этом для каждой из этих групп критерии эффективности института омбудсмана будут различны²³⁰.

Как отметил уполномоченный в Чувашской Республике в 2012–2017 гг. Ю. С. Кручинин, вследствие рекомендательного характера полномочий, которыми наделены региональные омбудсмены, определение критериев эффективности их деятельности связано со значительными затруднениями²³¹. Он предлагает учитывать результативность использования законодательно закрепленных правовых возможностей омбудсменов, благодаря которым они достигают решения своих основных задач.

Сложности в понимании эффективности деятельности омбудсменов привели к тому, что в их сообществе существовала точка зрения, согласно которой оценка их работы на основании статистических показателей не должна быть мерилom многогранной и специфической деятельности уполномоченных. Подчеркивалось, что критерии эффективности нужны скорее для внутреннего пользования и коррекции своей работы, чем для ее оценки органами государственной власти.

Данный вопрос поднимался на заседаниях Координационного совета омбудсменов. В настоящее время среди них достигнуто единое мнение о необходимости выработки критериев эффективности своей деятельности. Как для самих уполномоченных, так и для государственных органов, ОМСУ,

²³⁰ См.: Скупова И. А. Эффективность омбудсмана : особое измерение / Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты : российский и международный опыт : сборник статей. СПб. : Норма, 2007. С. 152–153.

²³¹ См.: Кручинин Ю. С. О критериях эффективности деятельности регионального Уполномоченного по правам человека // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 22.

общественности и отдельных граждан важны вышеуказанные критерии, поскольку по ним можно судить:

- о степени обеспечения законных частных интересов в государственном и муниципальном управлении;
- о нарушениях прав отдельных социальных групп;
- о востребованности работы уполномоченного населением.

Наконец, определение эффективности деятельности омбудсмана и его аппарата имеет прикладное значение в контексте необходимости формирования направлений будущей работы, демонстрации ее результатов общественности и органам власти и обосновании увеличения требующихся организационных и финансовых ресурсов²³².

Прежде, чем перейти к рассмотрению вопросов эффективности деятельности омбудсменов, акцентируем внимание на том, что главным направлением их работы является осуществление контроля; это обстоятельство определяет корреляцию уполномоченных с контрольными и надзорными органами.

Как отмечает С. М. Зырянов, традиционно результативность и эффективность работы контрольно-надзорных структур определялась исходя из числа зафиксированных ими нарушений нормативных обязательств и требований; ученый обращает внимание на существование и других показатели оценки эффективности, свидетельствующих о состоянии безопасности в области ответственности контрольно-надзорного органа²³³. С. М. Зырянов и А. В. Калмыкова рекомендуют давать оценку эффективности в отношении *профилактической деятельности* контрольно-надзорных органов. Для этого, по мнению ученых, следует учитывать не

²³² См.: Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях : монография / Т. Д. Зражевская, В. И. Белоножкин, Т. В. Колобова. М. : Проспект, 2020. С. 167.

²³³ См.: Зырянов С. М. Досудебное обжалование в сфере государственного контроля (надзора) третьими лицами // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 17.04.2020).

только показатели выявляемости несоблюдения нормативных требований²³⁴ и размеры вреда, причиненного нарушениями законодательно охраняемым ценностям (здоровью населения, окружающей природной среде и др.), но и результаты социологических исследований, позволяющие установить степень достоверности данных в отчетах контрольно-надзорных органов²³⁵.

По мнению А. Ю. Сунгурова, органы прокуратуры имеют много общего с институтом омбудсмана как по происхождению, так и по назначению и функциям²³⁶. В научных публикациях предлагаются следующие критерии эффективности прокурорского надзора – проверок точности исполнения предписаний законодателя и соблюдения прав граждан: правомерность вмешательства прокурора; законность и своевременность мер прокурорского реагирования; качество и полнота прокурорской проверки, принятых мер реагирования и рассмотрения актов прокуратуры; гласность прокурорского надзора; и др.²³⁷.

Теперь обратимся к имеющимся научным подходам к вопросу об эффективности деятельности омбудсменов.

1. А. Ю. Сунгуровым предложена обширная система критериев и показателей²³⁸, включающая:

1) общие критерии:

²³⁴ См.: *Зырянов С. М.* Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 17.04.2020).

²³⁵ См.: *Зырянов С. М., Калмыкова А. В.* Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 17.04.2020).

²³⁶ См.: *Сунгуров А. Ю.* Институт Омбудсмана : эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб. : Норма, 2005. С. 22–28.

²³⁷ См.: К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / Н. А. Игонина, В. Г. Бессарабов, И. С. Викторов, О. В. Буренина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³⁸ См.: Институт Уполномоченного по правам человека : в поисках критериев эффективности : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. С. 54–57.

- наличие / отсутствие тех или иных направлений работы, практик, организационных элементов, технологий;

- деятельность аппарата омбудсмена по выстраиванию стратегического планирования, система обучения сотрудников, практика взаимодействия с экспертами и общественностью;

2) специфические критерии:

- ре-активная часть работы (т. е. рассмотрение жалоб): разработка инструкций, наличие практик и планов проведения выездных и совместных проверок;

- про-активная часть работы (профилактика нарушений): подготовка аналитических материалов, закрепление в аппарате уполномоченного конкретных подразделений или отдельных сотрудников, курирующих данное направление работы, и др.;

3) показатели, отражающие достигнутые результаты:

- ре-активная часть: количество разрешенных жалоб, их число за год, количество проверок, в том числе по инициативе уполномоченного;

- про-активная часть: количество просветительских мероприятий, разработанных проектов нормативных актов, содержание в докладах омбудсмена конкретных рекомендаций для органов власти, количество упоминаний в печатных и электронных СМИ и др.;

4) показатели действенности: число налагаемых по представлению омбудсмена санкций, количество выступлений на заседаниях и совещаниях, публичных мероприятиях и др.;

5) показатели конечных эффектов: повторные жалобы; постановления исполнительных органов власти по докладам и др.;

6) показатели влияния: оценка экспертными и фокусными группами деятельности омбудсмена; изменение ситуации с нарушениями прав человека в регионе.

В научной литературе отмечается, что использование такого большого набора критериев и показателей избыточно по причинам отвлечения

значительных сил и средств на их мониторинг, а также выхолащивания сути деятельности омбудсменов²³⁹.

2. В специальном докладе²⁴⁰ тверского омбудсмена И. В. Блохиной в качестве критериев оценки деятельности омбудсменов использовались следующие:

– известность института регионального уполномоченного населению субъекта РФ (показатель – количество всех опрошенных к количеству граждан, давших положительные ответы; рассчитывается на основе опросов общественного мнения);

– информированность о работе и услугах омбудсмена как государственного органа (показатель – количество всех опрошенных к количеству граждан, давших положительные ответы; рассчитывается на основе опросов общественного мнения);

– отсутствие обоснованных претензий со стороны граждан, поданных в надзорные и иные органы (показатель – «да/нет»; рассчитывается на основе данных внешних структур);

– доступность услуг омбудсмена (показатель – количество выездных приемов, online-приемов в режиме удаленного доступа; рассчитывается на основе данных внутренней статистики).

3. Авторы монографии, посвященной системным методологическим вопросам результативной работы региональных омбудсменов²⁴¹, считают целесообразным использование небольшого набора показателей эффективности. Предлагаются три группы:

²³⁹ См.: Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях : монография / Т. Д. Зражевская, В. И. Белоножкин, Т. В. Колобова. С. 168.

²⁴⁰ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Тверской области «Критерии оценки эффективности и показатели деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области и его аппарата» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тверской области. URL: <http://ombudsman-tver.ru/reports/arkhiv-za-2007-2011-gg/doklady> (дата обращения: 15.07.2020).

²⁴¹ См.: Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях : монография / Т. Д. Зражевская, В. И. Белоножкин, Т. В. Колобова. С. 168–169.

- 1) показатели восстановления нарушенных прав;
- 2) показатели информационно-аналитической деятельности;
- 3) показатели обеспечивающей деятельности.

В первую группу входят:

- доля восстановления прав в числе результатов рассмотрения обращений с установленными фактами нарушений;
- количество проведенных проверок деятельности органов власти;
- число направленных рекомендаций (заключений), касающихся мер по устранению имевших место незаконных вмешательств и ограничений правовых возможностей граждан.

На основании изложенного делаем следующие выводы.

Из всех направлений работы омбудсменов (рассмотрение обращений граждан, аналитическая деятельность, правовое просвещение, взаимодействие с институтами государства и гражданского общества и др.) в настоящем исследовании мы говорим об эффективности в отношении именно контрольной деятельности.

Под критериями эффективности контрольной деятельности регионального УПЧ предлагаем понимать совокупность характеристик, свидетельствующих о достижении омбудсменом целей и задач своей деятельности и отражающих степень ее соответствия потребностям и интересам граждан, общества и государства.

Рекомендуем следующие критерии, системно отражающие суть работы омбудсменов: результативность, комплексность и полнота принятых мер, доступность, удовлетворенность населения. Рассмотрим их подробнее:

1. *Критерий результативности*, определяемый через следующие показатели:

- доля жалоб с восстановленными правами и свободами граждан среди обращений с установленными фактами нарушений;
- количество проведенных проверок деятельности подконтрольных субъектов;

- количество направленных заключений уполномоченного;
- количество исполненных заключений;
- количество выполненных мер, изложенных в ежегодных и специальных докладах уполномоченного;
- количество поданных административных исков в защиту прав иных лиц.

2. Критерий комплексности и полноты принятых по итогам контрольных мероприятий мер, его показатели:

- количество специальных докладов по отдельным аспектам соблюдения и реализации прав и свобод граждан;
- количество подготовленных предложений по совершенствованию регионального законодательства (законодательных инициатив), муниципальных нормативных правовых актов и административных процедур.

3. Критерий доступности²⁴² для населения субъекта РФ института УПЧ, выявляемый путем опросов об оценке гражданами:

- информационной доступности: известность института, возможность получить информацию о деятельности омбудсмена и порядке обращения к нему, опубликование этих сведений в СМИ, на собственном сайте уполномоченного и в социальных сетях;
- институциональной доступности: доступ к омбудсмену с жалобой (возможность подачи обращений лично, по почте и электронной почте), соблюдение сроков рассмотрения;
- субъективной доступности – отсутствие дискриминации каких-либо групп, сообществ людей в случае их обращения за правовой помощью (лиц с психическими заболеваниями, без определенного места жительства, заключенных и др.);

²⁴² См.: Автономов А. С. Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека : методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию. М. : Юрист, 2011. С. 31.

– территориальной доступности – работа общественных помощников уполномоченного в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации.

4. Критерий удовлетворенности населения контрольной деятельностью уполномоченного, предполагающий выявление позитивного, нейтрального либо негативного отношения группы опрашиваемых граждан к работе омбудсмена. Это уровень доверия граждан к региональному УПЧ как к институту. Для заявителей, обращавшихся к омбудсмену с жалобами, важно разрешение проблемы по существу либо, если это не входит в компетенцию уполномоченного, получение четких и понятных разъяснений о способах защиты своих интересов. Люди, не знакомые лично с его работой, оценивают публичные выступления уполномоченного, наличие актуальной и понятной информации о деятельности омбудсмена, компетенции и порядке обращения.

Предлагаем выявлять мнение жителей региона по результатам социологических опросов, проводимых по выборкам респондентов (с учетом численности населения субъекта РФ, из расчета 1 тыс. респондентов на 1 млн чел.) с периодичностью один раз в год. В качестве вопросов рекомендуем следующие:

– «Обращались ли Вы к уполномоченному по правам человека в ... (*наименование субъекта РФ*)? Если обращались, то соответствует ли решение вопроса Вашим ожиданиям?»;

– «Обозначьте Ваше общее отношение к работе уполномоченного в ... (*наименование субъекта РФ*)?» (варианты ответа: «положительное», «с интересом», «отрицательное», «безразличное», «не знаю о нем и (или) его деятельности», «затрудняюсь ответить»).

По нашему мнению, целесообразно приводить информацию об оценке указанных выше критериев эффективности в докладах омбудсменов о деятельности за год.

Изучив содержание докладов уполномоченных в регионах, входящих в состав ЦФО, отметим, что к омбудсменам в течение года поступает примерно от 250–300 обращений (Костромская область²⁴³) до 4–5 тыс. (г. Москва²⁴⁴ и Московская область²⁴⁵, при этом в последнем регионе с учетом обращений, принятых общественными помощниками уполномоченного, насчитывается более 10 тыс. обращений). Самый высокий уровень обращений к омбудсмену среди субъектов ЦФО на протяжении ряда лет зафиксирован в Калужской области: количество обращений на тысячу жителей составляет значение 3,1; в последнее время этот регион почти «догнала» Владимирская область, в которой вышеуказанный показатель обозначен как 2,9²⁴⁶.

Количество обращений к омбудсменам из года в год – величина переменчивая. Так, по итогам 2018 г. в Воронежской области фиксировалось незначительное снижение числа обращений, а в 2019 г. этот показатель достиг максимального значения за все годы работы УПЧ – более 1600²⁴⁷.

Отметим противоречивость влияния пандемии коронавирусной инфекции в 2020 г. на количество обращений к омбудсменам в разных регионах.

²⁴³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Костромской области за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Костромской области. URL: <http://upch44.ru/index.aspx> (дата обращения: 09.08.2020); Доклад Уполномоченного по правам человека в Костромской области за 2020 год // Там же (дата обращения: 03.04.2021).

²⁴⁴ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в городе Москве, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в 2019 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в городе Москве. URL: <http://ombudsman.mos.ru/ru/reports/index.html> (дата обращения: 09.08.2020).

²⁴⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2019 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Московской области. URL: <https://upch.mosreg.ru/dokumenty/doklady-upolnomochennogo/ezhegodnye-dolady> (дата обращения: 09.02.2021).

²⁴⁶ Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калужской области и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Калужской области в 2019 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Калужской области. URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library> (дата обращения: 09.08.2020); Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калужской области и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Калужской области в 2020 году.

²⁴⁷ Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году.

Так, в одних субъектах РФ (Белгородская²⁴⁸, Владимирская²⁴⁹, Ивановская, Рязанская²⁵⁰ области) зафиксирован рост жалоб, что объяснялось негативными последствиями введенных ограничений прав и свобод граждан. В других регионах (Воронежская, Калужская, Тамбовская²⁵¹ области) число обращений уменьшилось; омбудсменами подчеркивалось, что это вызвано приостановлением личных приемов граждан в центральных офисах и в муниципальных образованиях. Количество обращений к омбудсменам практически не изменилось по сравнению с 2019 г. в Брянской²⁵², Тверской²⁵³, Тульской²⁵⁴, Ярославской²⁵⁵ областях.

В докладах отмечается, что более половины обращений поступает по вопросам, находящимся вне компетенции уполномоченных. В связи с этим в

²⁴⁸ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Белгородской области за 2020 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Белгородской области. URL: <https://www.ombudsman.bel-region.ru/dokumenty/doklady/> (дата обращения: 19.04.2021).

²⁴⁹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека во Владимирской области за 2020 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека во Владимирской области. URL: <https://ombudsman33.ru/page/ezhegodnye-doklady-upch> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁵⁰ Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Рязанской области в 2020 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Рязанской области. URL: <https://ombudsman.ryazangov.ru/reports/> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁵¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области в 2020 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. URL: <https://ombudsman.tmbreg.ru/institut-upolnomochennogo/doklady> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁵² Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Брянской области «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Брянской области в 2020 году» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Брянской области. URL: <https://ombudsman.bryansk.in/biblioteka/ezhegodnye-doklady/> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁵³ Доклад о соблюдении прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Тверской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области в 2020 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тверской области. URL: <http://ombudsman-tver.ru/reports> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁵⁴ Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Тульской области в 2020 году // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Тульской области. URL: <https://ombudsman.tularegion.ru/documents/doklady/> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁵⁵ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2020 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. URL: <https://www.up76.ru/doklady/category/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 03.04.2021).

их работе преобладают консультации – дача заявителям необходимых пояснений касательно механизмов защиты своих интересов и прав (это применимо более чем к 70 % обращений к владимирскому омбудсмену²⁵⁶ и почти к 80 % обращений к УПЧ Смоленской области²⁵⁷ в 2019 г., к 64 % обращений к брянскому омбудсмену в 2020 г.).

В вышеуказанном докладе смоленского уполномоченного приведена аналитика результатов работы по обращениям, которые классифицируются следующим образом:

- удовлетворенные обращения, по которым установлены нарушения прав заявителей, а органами власти приняты меры по их восстановлению;
- обоснованные обращения: ненадлежащее осуществление обязательств государства перед заявителем установлено, однако в силу непреодолимости существующих обстоятельств положительно повлиять на ситуацию в настоящее время не представляется возможным (низкий уровень пенсионного обеспечения и оплаты труда, который не обеспечивает достойный уровень жизни, и т. д.);
- обращения, по которым заявитель в полной мере проинформирован о возможностях и путях достижения своих интересов;
- обращения, по итогам изучения которых установлена обоснованность и правомерность решений государственных органов и ОМСУ;
- отклоненные обращения, в рассмотрении которых по различным причинам отказано (анонимные; необоснованные; обращения, из содержания которых невозможно понять их суть, и т. п.).

Положительные результаты своей работы региональные омбудсмены представляют в докладах по-разному. Как правило, в большинстве регионов

²⁵⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека во Владимирской области за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека во Владимирской области. URL: <https://ombudsman33.ru/page/ezhegodnye-doklady-upch> (дата обращения: 09.08.2020).

²⁵⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Смоленской области в 2019 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Смоленской области. URL: <https://upolchel.admin-smolensk.ru/docs-72/ezhegodnye-dokla/> (дата обращения: 09.08.2020).

уполномоченные считают процент обращений, по итогам работы над которыми права граждан были восстановлены, от общего количества поступивших обращений. Так, из 1620 обращений к белгородскому омбудсмену в 2020 г. положительно были разрешены 327 (т. е. 20 %). К владимирскому уполномоченному в 2020 г. поступило 4425 обращений, по результатам их рассмотрения права граждан восстановлены в 12,9 % случаев – 573 обращения. Как следует из доклада ярославского омбудсмена за 2020 г., к нему поступило 2427 обращения; в 807 случаях нарушенные права заявителей удалось полностью восстановить (в 2019 г. – в 608 случаях), это 33,2 % от общего числа обращений.

Существует и другой подход, при котором доля восстановленных прав граждан выявляется только из тех обращений, где права были признаны нарушенными. Так, в докладе воронежского омбудсмена за 2020 г. подведены итоги 10-летнего периода деятельности института и отмечено, что количество жалоб, по которым права граждан были признаны нарушенными, ежегодно колеблется в диапазоне 5–10 %. В 2020 г. по жалобам с установленными фактами нарушений прав уполномоченному удалось восстановить их полностью или частично в 97 % случаев (в 2019 г. – в 93 %, в 2018 г. – в 85 %). Рост результативности восстановления нарушенных прав связывается омбудсменом с совершенствованием сотрудничества с государственными органами и ОМСУ.

Отметим, что некоторыми региональными уполномоченными уделяется большое внимание вопросам изучения и учета общественного мнения: так, владимирский УПЧ проводит анкетирование своих заявителей; омбудсмен Самарской области совместно с Самарским национальным исследовательским университетом имени академика С. П. Королева занимается социологическими исследованиями; ярославский уполномоченный на протяжении не-

скольких лет проводит социологические исследования и опросы жителей региона²⁵⁸.

Анализ итогов работы омбудсменов приводит к выводу о необходимости принятия комплекса законодательных и практических мер по повышению эффективности их контрольной деятельности²⁵⁹. Как отмечается в научной литературе²⁶⁰, возможности (условия и ресурсы) реализации функций уполномоченного определяются имеющимся у него объемом полномочий и уровнем их обеспечения (нормативного, кадрового, финансового), как то:

- независимость от всех ветвей власти;
- обязанность предоставления органами и организациями информации, а также возможности посещения и проверки деятельности субъектов, относящихся к компетенции омбудсменов;
- обязательность реагирования государственных и муниципальных органов и организаций на заключения УПЧ;
- непременно рассмотрение ежегодных и специальных докладов омбудсменов региональными исполнительными органами власти;
- обладание правом внесения нормотворческих предложений в парламент;
- наделение регионального омбудсмена статусом государственного органа и собственным рабочим аппаратом;

²⁵⁸ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020> (дата обращения: 03.04.2021).

²⁵⁹ См.: Анисимова Л. В. Особенности и перспективы законодательного регулирования деятельности института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2020. № 4. С. 24–25; Воронина И. А., Максименко Е. И., Каримбаева А. К. Теоретические и практические проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации // *Юридический мир*. 2020. № 4. С. 37–38; Зражевская Т. Д. Проблемы совершенствования института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2020. № 4. С. 12–16.

²⁶⁰ См.: Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях: монография / Т. Д. Зражевская, В. И. Белоножкин, Т. В. Колобова. С. 15.

- ответственность за препятствование работе уполномоченного;
- наличие отдельной строки о финансировании омбудсмена в бюджете субъекта РФ.

С учетом практической работы соискателя сделан вывод, что к проблемам, препятствующим эффективности контрольной деятельности региональных уполномоченных, относятся:

- отсутствие обязанности субъектов государственного и муниципального управления исполнять рекомендации (заключения) омбудсменов, направленные по итогам проверки случаев ненадлежащего выполнения государством своих обязательств перед гражданами;
- необходимость расширения практики по обеспечению выполнения органами управления мер, предлагаемых уполномоченными по правам человека в ежегодных и специальных докладах;
- неуказание в законодательстве случаев, при которых омбудсмен реализует правовую возможность обращаться в суд с административными исками в целях восстановления прав других лиц;
- отсутствие на федеральном уровне норм об обязательности функционирования аппарата регионального омбудсмена как гарантии его административно-правового статуса.

Предложения по решению данных проблем рассмотрены в главе 3 настоящей диссертационной работы.

Подводя итоги данного параграфа, отметим следующее.

1. Под критериями эффективности контрольной деятельности регионального уполномоченного предлагаем понимать совокупность характеристик, свидетельствующих о достижении омбудсменом целей и задач своей деятельности и отражающих степень ее соответствия потребностям и интересам граждан, общества и государства.

2. Рекомендуем следующие критерии эффективности контрольной деятельности региональных омбудсменов для закрепления в Законе № 48-ФЗ: результативность, комплексность и полнота принятых мер, доступность,

удовлетворенность населения. Информацию об оценке критериев эффективности, по нашему мнению, следует указывать в докладах региональных уполномоченных о работе за год.

3. Предлагаем дополнить Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 путем установления еще одного показателя оценки эффективности деятельности глав регионов и исполнительных органов власти – взаимодействие с уполномоченным в субъекте РФ.

Этот показатель предлагаем понимать как процент исполненных заключений омбудсмена и мер, изложенных в его ежегодных и специальных докладах.

§ 3. Осуществление уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации функций межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности и участия в противодействии коррупции

Рассмотрим подробнее указанные в названии данного параграфа основные направления деятельности регионального УПЧ в сфере управленческих отношений.

1. Функция межведомственного взаимодействия (далее также – сотрудничество).

Как следует из ст. 12 Закона № 48-ФЗ, омбудсмены сотрудничают с органами власти, ОМСУ, государственными и общественными организациями в сфере правозащиты.

В юриспруденции взаимодействие регионального УПЧ с иными структурами определяется как согласованная динамичная деятельность по содействию надлежащему соблюдению и должному уважению органами публичной власти субъекта РФ прав и интересов частных лиц²⁶¹.

²⁶¹ См.: Лукашова Н. Ф. Указ. соч. С. 11.

Похожим образом определяет сотрудничество детского омбудсмена с другими субъектами управления М. Ю. Шамрин²⁶².

Таким образом, предметом взаимодействия региональных омбудсменов с органами государственного и муниципального управления являются вопросы правозащиты населения субъекта РФ²⁶³.

Согласно п. «а» ч. 2 ст. 21 Закона «Об общих принципах ...» высший региональный исполнительный орган власти принимает меры по обеспечению правозащиты. В Положении²⁶⁴, регламентирующем взаимодействие и координацию практической деятельности региональных исполнительных органов власти и ТО ФОИВ, как вопрос сотрудничества выделено обеспечение конституционных прав частных лиц.

В результате анализа соискателем положений о некоторых ТО ФОИВ и органах исполнительной власти Воронежской области было установлено, что эти нормативные правовые акты в качестве задач или функций содержат меры по обеспечению и реализации прав человека, а именно:

– осуществление Управлением Роспотребнадзора по Воронежской области федерального государственного надзора за обеспечением прав потребителей²⁶⁵;

– задача территориального органа ФСИН России обеспечивать право-

²⁶² См.: Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. С. 175.

²⁶³ См.: Корбельникова Ю. Л. Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9–10 ; Семенова А. Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 21–22.

²⁶⁴ О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725 : в ред. от 8 декабря 2008 г. № 930 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 50. Ст. 5311 ; 2008. № 50. Ст. 5958.

²⁶⁵ Об утверждении положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Воронежской области : приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10 июля 2012 г. № 743 : в ред. от 5 августа 2015 г. № 637. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

охрану законных интересов осужденных²⁶⁶;

– задача департамента социальной защиты Воронежской области по обеспечению реализации конституционных прав частных лиц, их интересов, государственных гарантий в сфере социальной защиты и поддержки населения²⁶⁷;

– задача департамента здравоохранения защищать права в сфере охраны здоровья и обращения лекарственных средств²⁶⁸;

– задача департамента труда и занятости населения обеспечить реализацию прав и интересов частных лиц, государственные гарантии в сфере труда и занятости населения; функция по ликвидации обстоятельств и детерминантов выявленных нарушений в сфере занятости населения²⁶⁹;

– задача департамента физической культуры и спорта по обеспечению и защите прав граждан в законодательно очерченной сфере работы²⁷⁰;

– задача департамента предпринимательства и торговли защищать интересы потребителей от противоправных действий субъектов хозяйствования²⁷¹;

²⁶⁶ Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной службы исполнения наказаний : приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 11 июня 2015 г. № 518. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶⁷ Об утверждении Положения о департаменте социальной защиты Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 декабря 2013 г. № 1132 : в ред. от 7 июня 2021 г. № 329 // Собр. законодательства Воронежской области. 2013. № 36 (Часть IV). Ст. 1167 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.06.2021).

²⁶⁸ Об утверждении Положения о департаменте здравоохранения Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 апреля 2009 г. № 288 : в ред. от 21 июня 2021 г. № 367 // Молодой коммунар. 2009. 30 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.06.2021).

²⁶⁹ Об утверждении Положения о департаменте труда и занятости населения Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 декабря 2013 г. № 1133 : в ред. от 25 августа 2020 г. № 797 // Собр. законодательства Воронежской области. 2013. № 36 (Часть IV). Ст. 1168 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.08.2020).

²⁷⁰ Об утверждении Положения о департаменте физической культуры и спорта Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 апреля 2009 г. № 289 : в ред. от 14 августа 2020 г. № 768 // Молодой коммунар. 2009. 30 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2020).

²⁷¹ Об утверждении Положения о департаменте предпринимательства и торговли Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 11 марта 2015 г. № 149 : в ред. от 2 марта 2021 г. № 87 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.03.2021).

– задача департамента образования, науки и молодежной политики добиваться выполнения государственных гарантий реализации права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование²⁷²;

– функция департамента культуры в сфере прав населения на обслуживание библиотеками²⁷³.

Помимо вышеизложенного закрепляется функция исполнительных органов власти рассматривать поступающие обращения частных лиц.

Отметим, что в общем и целом доля задач и функций, связанных с реализацией прав человека, в приведенных нормативных актах невелика.

По мнению соискателя, обеспечение и защита права населения в установленной сфере деятельности – это *не задача, а цель* органов исполнительной власти, т. е. главный желаемый результат деятельности. Предлагаем внести соответствующие изменения и дополнения в положения о ТО ФОИВ и региональных исполнительных органах власти в части регламентации цели деятельности – обеспечение и защита прав частных лиц.

Взаимодействие омбудсменов с субъектами государственного и муниципального управления происходит, прежде всего, в процессе осуществления региональными уполномоченными контроля в отношении вышеуказанных субъектов в следующих формах:

- проведение проверок;
- направление омбудсменами запросов и получение информации;
- беспрепятственное посещение уполномоченными подконтрольных органов и организаций, мест принудительного содержания;
- безотлагательный прием омбудсменов руководителями и должност-

²⁷² Об утверждении Положения о департаменте образования, науки и молодежной политики Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 13 марта 2013 г. № 191 : в ред. от 23 октября 2020 г. № 999 // Собр. законодательства Воронежской области. 2013. № 8. Ст. 207 ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.10.2020).

²⁷³ Об утверждении Положения о департаменте культуры Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 2 декабря 2014 г. № 1082 : в ред. от 5 октября 2020 г. № 967 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

ными лицами вышеуказанных органов и организаций;

– исполнение рекомендаций (заключений) УПЧ и др.

Отметим особую значимость данного вопроса в современных условиях пандемии коронавирусной инфекции. Внимание омбудсменов сосредоточено на проблемах обоснованности и соразмерности введенных ограничений прав и свобод частных лиц, а также оценке достаточности принимаемых органами исполнительной власти мер по соблюдению и реализации законных интересов граждан²⁷⁴. Омбудсмены инициативно сотрудничают с органами публичного управления по вопросам правозащиты, разрабатывают обоснованные рекомендации в части изменения и дополнения нормативных документов и правоприменительной практики²⁷⁵.

Взаимодействие осуществляется по результатам государственного контроля уполномоченных в следующих формах:

– направление омбудсменом ежегодного доклада о своей деятельности главе субъекта РФ, а также в иные органы (ч. 1 ст. 16 Закона № 48-ФЗ); представление докладов, затрагивающих определенные вопросы нарушения частных прав и интересов (ч. 3 ст. 16 Закона № 48-ФЗ), именуемых в региональном законодательстве также специальными докладами;

– доведение уполномоченным до сведения органов публичного управления предложений по совершенствованию региональных и муниципальных нор-

²⁷⁴ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека во Владимирской области «Реализация прав граждан в период борьбы с коронавирусом с 27 марта по 15 июня 2020 года» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека во Владимирской области. URL: https://ombudsman33.ru/uploads/SPECIAL_REPORT%20.pdf (дата обращения: 21.01.2021).

²⁷⁵ Региональные уполномоченные по правам человека Уральского федерального округа в режиме видео-конференц-связи обсудили вопросы соблюдения прав граждан в условиях ограничительных мер // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. URL: https://ombudsman.midural.ru/news/show/id/4545/news_category/61 (дата обращения: 06.12.2020); COVID-19: защита прав человека в условиях распространения коронавирусной инфекции (06.07–13.07.2020) // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: http://ombudsmanspb.ru/ru/14_07_2020_covid_19_zaschita_prav_cheloveka_v_uslo (дата обращения: 15.02.2021).

мативных правовых актов, касающихся прав и свобод частных лиц (ст. 13 Закона № 48-ФЗ, ст. 8.4 Закона Ярославской области от 2 апреля 2013 г. № 6-з).

Кроме того, взаимодействие происходит и вне сферы государственного контроля омбудсменов путем их участия: в мероприятиях, проводимых региональными органами и ОМСУ по вопросам правозащиты (ч. 4 ст. 11 Закона Воронежской области об уполномоченном от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ), в заседаниях совещательных и координирующих структур при главе региона, в деятельности межведомственных комиссий, в совещаниях высшего исполнительного регионального органа власти по вышеуказанным вопросам (п. 6 ч. 1 ст. 12 владимирского областного Закона об омбудсмене от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ).

Отметим, что до принятия Закона № 48-ФЗ практиковалось заключение соглашений о сотрудничестве уполномоченных с ТО ФОИВ. Распространив компетенцию омбудсменов на данные органы, в ч. 3 ст. 10 Закон № 48-ФЗ закрепил:

- 1) в целях осуществления их взаимодействия с региональным уполномоченным между ними могут заключаться соответствующие соглашения;
- 2) порядок сотрудничества вышеуказанных органов с омбудсменом, в том числе вопросы оказания ему содействия в предоставлении необходимой для рассмотрения жалобы информации, устанавливаются нормативными правовыми документами федеральных органов власти.

На сегодняшний день практика принятия вышеуказанных нормативных актов находится в стадии формирования. Приказом ФССП России утвержден Порядок взаимодействия²⁷⁶ ее территориальных органов и регионального уполномоченного, устанавливающий:

²⁷⁶ Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных органов Федеральной службы судебных приставов с уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации, в том числе порядка оказания содействия уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации в предоставлении необходимой ему для рассмотрения жалобы информации территориальными органами Федеральной службы судебных приставов: приказ Федеральной службы судебных приставов от 11 марта

– цели сотрудничества территориального органа ФССП России с омбудсменом: правозащита, создание механизма обеспечения эффективной реализации прав уполномоченного, предусмотренных ч. 2 ст. 10 Закона № 48-ФЗ;

– формы взаимодействия: оказание территориальным органом содействия уполномоченному в проведении проверки обстоятельств при рассмотрении жалоб заявителей; представление омбудсмену необходимых сведений, документов, материалов и иной информации; принятие правозащитных мер; заключение соглашений; проведение общих совещаний и иных мероприятий; осуществление совместных приемов граждан; и др.;

– порядок оказания территориальным органом содействия УПЧ в предоставлении требующихся ему для рассмотрения жалобы сведений: установлено, что при поступлении запроса уполномоченного по жалобе территориальный орган направляет нужные сведения не позднее 15 дней;

– 30-дневный срок рассмотрения территориальным органом письменных рекомендаций уполномоченного о мерах по восстановлению прав и свобод заявителя;

– вопросы реализации прав омбудсмента, гарантированных Законом № 48-ФЗ: получать обоснование позиции территориального органа по жалобе и устные разъяснения должностных лиц при проведении проверки; посещать административные здания территориального органа; быть принятым его руководителем.

На наш взгляд, статью 12 Закона № 48-ФЗ следует дополнить нормой о том, что взаимодействие уполномоченного с государственными и муниципальными органами, а также организациями (понимаемыми в значении ч. 6 ст. 9 данного Закона) осуществляется в процессе и по итогам государственного контроля, а также вне его в формах, предусмотренных региональным законом. В качестве таких форм могут быть закреплены: участие уполномо-

ченного в заседаниях и других мероприятиях, проводимых по вопросам правозащиты; проведение совместных мероприятий, в том числе совещаний, приемов граждан; и др.

2. Функция координации управленческой деятельности в сфере правозащиты.

В юридической науке под координацией буквально понимается согласование²⁷⁷. Координация как функция управления – это согласование деятельности государственных органов для достижения общих целей и задач²⁷⁸.

Солидарен с таким подходом Г. В. Шилин, который определяет сущность координации как достижение согласованности действий органов государственного управления, а также иных субъектов права, функционирующих в данной сфере²⁷⁹.

Как метод согласования и упорядочивания взаимодействия различных субъектов координация рассматривается и в нормативной правовой базе²⁸⁰.

Законодательство, регулирующее статус региональных омбудсменов, содержит упоминание о координации. С учетом нормы ч. 2 ст. 12 Закона № 48-ФЗ, организация согласованной работы специализированных омбудсменов и иных государственных лиц, осуществляющих правозащиту отдельных групп населения, может быть поручена омбудсмену законода-

²⁷⁷ См.: *Третьяк М. А.* Координация как способ предупреждения и разрешения конституционно-правовых конфликтов // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷⁸ См.: *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова.* Ч. 1. С. 44–45.

²⁷⁹ См.: *Шилин Г. В.* Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 15.

²⁸⁰ О межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации : постановление Правительства Рос. Федерации от 13 июля 2016 г. № 672 : в ред. от 29 ноября 2018 г. № 1439 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 29. Ст. 4842 ; 2018. № 50. Ст. 7755 ; О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 285 : в ред. от 27 марта 2020 г. № 358 // Там же. 2020. № 12. Ст. 1781 ; 2020. № 14 (Часть II). Ст. 2114.

тельным актом субъекта РФ.

В качестве примера приведем региональный опыт. Согласно ч. 4 ст. 121 Устава Краснодарского края²⁸¹ у омбудсмента общей компетенции два заместителя – детский уполномоченный и омбудсмен, защищающий интересы коренных малочисленных народов. При этом своих организационных структур специализированные омбудсмены в Красноярском крае не имеют, обеспечение их деятельности выполняет аппарат УПЧ.

Координационное направление работы уполномоченных общей компетенции в юридической науке не изучено.

М. Ю. Шамрин при исследовании института детского омбудсмента относит координацию государственной управленческой деятельности в отдельной сфере – защита прав и интересов ребенка – к задачам специализированного уполномоченного²⁸².

По мнению соискателя, субъектами, в отношении которых региональными омбудсменами осуществляется координация (согласование) управленческой деятельности в сфере правозащиты, являются ТО ФОИВ, государственные и муниципальные органы и организации.

Передовой опыт в этой сфере накоплен в Республике Татарстан, где в 2012 г. была создана государственная информационная система (ГИС) «Народный контроль»²⁸³. В ней происходит опубликование «уведомлений» жителей – их жалоб, касающихся качества и уровня оказания органами власти и ОМСУ социально значимых услуг, или предложений относительно сферы публичного управления, которые обязательны к рассмотрению должностными лицами. После регистрации на портале жители Республики могут сообщить о волнующей их проблеме, указав ее местонахождение и приложив фотомате-

²⁸¹ Устав Красноярского края : принят Законодательным Собранием Красноярского края 5 июня 2008 г. : в ред. закона о внесении поправок в Устав Красноярского края от 11 февраля 2021 г. № 11-4756 // Краевой вестник. 2008. 11 июня ; Наш край. 2021. 26 февр.

²⁸² См.: Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. С. 13, 55, 135, 173.

²⁸³ О государственной информационной системе Республики Татарстан «Народный контроль»: указ Президента Республики Татарстан от 1 июня 2012 г. № УП-408 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2012. № 6 (Часть II). Ст. 819.

риалы. Каждый зарегистрированный пользователь может оценить решение органов публичной власти по поводу того или иного уведомления, а также поддержать заявку, поданную другим пользователем. Из представленных положительных и отрицательных оценок складывается общая картина, на основании которой видно, насколько эффективно работает то или иное ведомство. Таким образом, ГИС РТ – это инструмент электронного взаимодействия населения региона с органами публичной власти, государственными и муниципальными организациями, целью которого является установление степени результативности их работы.

В соответствии с изменениями от 5 августа 2013 г. № 548 в постановление Кабинета Министров Татарстана от 10 августа 2012 г. № 676²⁸⁴ координация активности пользователей вышеуказанной государственной информационной системы и последующего реагирования на нее органов власти и ОМСУ, а также осуществление мониторинга уведомлений поручены республиканскому омбудсмену. Он является главным модератором, осуществляет контроль за соблюдением сроков и процедуры обработки уведомлений, имеет право вернуть любое из них в работу. Региональное Министерство цифрового развития государственного управления, информационных технологий и связи в фиксированные сроки направляет в высший исполнительный орган власти Республики и омбудсмену отчет, подготовленный на основании мониторинга сведений, публикуемых на портале, и позволяющий оценить результаты управленческой деятельности за определенный период.

Итоги анализа качества разрешения уведомлений пользователей служат критериями для оценки эффективности работы органов, подразделений и организаций Республики и могут детерминировать решение о досрочном пре-

²⁸⁴ Об электронном взаимодействии граждан, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан в рамках функционирования государственной информационной системы Республики Татарстан «Народный контроль»: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 августа 2012 г. № 676 : в ред. от 19 июля 2021 г. № 590 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2012. № 62. Ст. 2066 ; Собр. законодательства Республики Татарстан. 2021. № 57. Ст. 1582.

кращении их руководителями выполнения служебных обязанностей.

По данным на август 2021 г. на портале опубликовано около 360 тыс. уведомлений, из них 323 тыс. присвоен статус «уже решено», около 20 тыс. – «запланировано», 23 тыс. – «мотивированный отказ» и примерно 4 тыс. – в работе. Поддержали уведомления более 1,4 млн человек²⁸⁵. Что касается оценки пользователями работы над их уведомлениями, пока преобладает количество отрицательных отзывов.

Омбудсмен в Республике Татарстан проводит работу по улучшению ситуации, в том числе рабочие совещания по вопросам рассмотрения контрольных уведомлений, поступивших в ГИС РФ «Народный контроль». По их результатам даются рекомендации органам исполнительной власти и ОМСУ.

Однако данный прогрессивный опыт осуществления региональным омбудсменом функции координации пока является практически единичным. По этому пути в настоящее время пошли еще два региона России²⁸⁶. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре запущен пилотный проект по внедрению универсальной порталной технологической платформы, которая соединяет в одну сеть работу различных органов публичной власти с обращениями частных лиц.

В Чувашской Республике учрежден Центр управления регионами – единый пункт обработки и мониторинга жалоб населения региона. В рамках нового проекта «Открытая Чувашия» в Республике запущен информационный ресурс «Народный контроль».

Заслуживает внимания позиция Ю. В. Кима, указывающего, что сегодня в нашей стране нет государственного органа, который бы осуществлял целевую координацию в сфере правозащитной деятельности; подобными полномочиями за рубежом наделены специализированные государственные органы. Ученый обращает внимание на отсутствие соответствующих организаци-

²⁸⁵ Народный контроль // Портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан. URL: <https://uslugi.tatarstan.ru/open-gov> (дата обращения: 15.08.2021).

²⁸⁶ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека – новый этап развития. С. 15.

онно-правовых ресурсов у российских омбудсменов²⁸⁷. Ю. В. Ким предлагает возложить координацию правозащитной деятельности на Государственный Совет РФ, который, по мнению ученого, в силу своего статуса может быть наиболее подходящим органом для реализации этой функции.

Эта точка зрения представляется нам дискуссионной в силу того, что основные направления деятельности Государственного Совета достаточно широки и специфичны. Они включают в себя вопросы практики государственного и муниципального управления, функционирования и сотрудничества органов публичной власти, обсуждения направлений внутренней и внешней политики. Члены Государственного Совета готовят обоснованные предложения по вышеуказанным вопросам Президенту России, являющемуся Председателем Совета.

В свою очередь, омбудсмены – это лица, замещающие государственные должности, с четко определенной специализированной сферой функционирования – правозащита. Реализация функции координации в сфере государственной правозащитной деятельности органично следует из целей и задач УПЧ.

Вместе с тем, поднимаемый Ю. В. Кимом вопрос о недостаточности полномочий российских омбудсменов, по нашему мнению, является обоснованным и будет рассмотрен в главе 3 настоящей диссертации.

Проведенный соискателем анализ ряда региональных нормативных правовых актов и практики их применения показал, что в современных условиях уполномоченные по правам человека выполняют функцию координации управленческой деятельности по вопросам формирования, а также реализации региональной государственной политики в области правозащиты. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Государственная политика в области прав человека представляет собой систему приоритетов, целей, задач, мер и действий органов власти, иных государственных органов, должностных лиц.

²⁸⁷ См.: Ким Ю. В. Указ. соч. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Т. Н. Москалькова считает, что сегодня на федеральном уровне назрела необходимость принятия стратегического системного нормативного документа, фиксирующего первоначальные направления государственной политики в области правозащиты, а также вопросы развития ее нормативно-правовой регламентации и улучшения работы органов публичной власти. Таким нормативным актом, по мнению федерального УПЧ, может стать национальная стратегия в сфере защиты и соблюдения интересов и прав человека²⁸⁸.

Сегодня подобные нормативные правовые акты имеются на региональном уровне в Республике Татарстан²⁸⁹, Алтайском крае²⁹⁰, Воронежской²⁹¹, Саратовской²⁹², Смоленской²⁹³ областях. Концепция развития системы право-

²⁸⁸ См.: 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_po_svjashhennykh_25letiju_konstitucii_rossijskoj_federacii (дата обращения: 06.12.2020).

²⁸⁹ Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2021 годы : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 августа 2014 г. № 569 : в ред. от 5 февраля 2019 г. № 72 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 62–63. Ст. 1932 ; Собр. законодательства Республики Татарстан. 2019. 15 февр. ; О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 августа 2014 г. № 569 «Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2018 годы» : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2019 г. № 72 // Там же.

²⁹⁰ Об утверждении Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае : постановление Администрации Алтайского края от 1 декабря 2006 г. № 499 // Алтайская правда. 2006. 23 дек.

²⁹¹ О Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы : указ губернатора Воронежской области от 5 августа 2016 г. № 272-у // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.08.2020).

²⁹² Об утверждении Стратегии Саратовской области в сфере развития и защиты прав человека на 2018–2025 годы : постановление Правительства Саратовской области от 5 сентября 2018 г. № 492-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2020).

²⁹³ О Концепции защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2010–2012 годы : указ Губернатора Смоленской области от 23 марта 2010 г. № 5 // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. 2010. 5 апр. ; О Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2013–2020 годы : указ Губернатора Смоленской области от 1 марта 2013 г. № 15 // Смоленская газета. 2013. 6 марта ; О Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2021–2025 годы : указ Губернатора Смоленской области от 17 марта 2021 г. № 26 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.03.2021).

защиты в Пермском крае по инициативе и при участии регионального омбудсмена разрабатывается специально сформированной рабочей группой.

Эти нормативные правовые акты определяют цели, задачи, основные принципы и направления работы органов публичной власти в правозащитной и правообеспечительной сферах. Как следует из вышеуказанной Концепции Алтайского края, для ее реализации принимаются планы мероприятий.

Согласно Указу смоленского губернатора от 1 марта 2013 г. № 15 государственным и муниципальным органам рекомендовано руководствоваться положениями региональной правозащитной Концепции при формировании целевых программ в сфере социальной поддержки населения и планировании практических мероприятий по реализации законных интересов и прав граждан.

В вышеуказанных стратегических документах указывается характеристика состояния, уровня и условий защищенности законных частных интересов на территории региона; подчеркивается особое значение института омбудсмена в системе государственного гарантирования основных прав населения субъекта РФ.

Как следует из Концепции правозащиты в Смоленской области на 2021–2025 гг., она была разработана в сотрудничестве с региональным УПЧ и на основе предоставленных им данных; закреплено, что при формулировании положений нормативных актов, затрагивающих интересы и права частных лиц, для оценки данных документов необходимо привлекать региональных омбудсменов, общей компетенции и специализированных.

Уполномоченные по правам человека играют важную роль при подготовке, принятии и исполнении вышеуказанных концепций и стратегий. В 2013 г. в Республике Татарстан распоряжением от 26 октября 2013 г. № 2113-р²⁹⁴ была создана межведомственная рабочая группа по организации разработки проекта стратегии по правам человека. Заместителем председателя

²⁹⁴ О создании межведомственной рабочей группы по организации разработки проекта Республиканской стратегии по правам человека в Республике Татарстан : распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 октября 2013 г. № 2113-р // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан. URL: https://upch.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_290035.pdf (дата обращения: 08.08.2020).

данной рабочей группы стала омбудсмен С. Х. Сабурская. Республиканская Стратегия правозащиты на 2014–2021 гг. была утверждена нормативным актом Кабинета Министров Татарстана. В ней закреплено, что региональный УПЧ – это координирующий орган реализации Стратегии, в своих докладах он излагает информацию об осуществлении мероприятий, предусмотренных данным документом. Органы публичной власти ежегодно представляют отчет по определенной форме о реализации Стратегии в региональное Министерство юстиции.

В 2016 г. к разработке подобного нормативного документа приступили в Воронежской области. Подзаконным актом правительства региона²⁹⁵ был утвержден специальный порядок подготовки областной Стратегии в сфере правозащиты и зафиксирован состав рабочей группы по координации разработки документа. Были привлечены депутаты, специалисты исполнительных органов государственной власти, ученые, эксперты, представители общественных объединений. Воронежский омбудсмен Т. Д. Зражевская стала заместителем председателя рабочей группы. В целях обеспечения разработки Стратегии был составлен план мероприятий, в рамках выполнения которого: от органов власти, ОМСУ, научных и общественных организаций направлялись кандидатуры для формирования группы разработчиков; были организованы взаимодействие ее участников, а также сбор, анализ, обсуждение и обобщение предложений, поступающих в рабочую группу, относительно содержания Стратегии; с помощью веб-портала воронежского УПЧ было осуществлено информирование участников разработки и общественное обсуждение положений данного документа; проводились заседания рабочей группы.

Стратегия Воронежской области в сфере правозащиты на 2016–2025 гг. была утверждена указом высшего должностного лица данного субъекта РФ

²⁹⁵ О разработке Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы: распоряжение правительства Воронежской области от 2 марта 2016 г. № 77-р // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. URL: <http://wiki.ombudsman-vrn.ru/doku.php/rasporjazhenie> (дата обращения: 08.08.2020).

от 5 августа 2016 г. № 272-у. Этот документ предусматривает меры: по повышению результативности деятельности государственных и муниципальных учреждений и органов в сфере реализации прав частных лиц, по развитию институтов гражданского общества и др. В нем также закреплено, что региональный омбудсмен – это координирующий орган в сфере реализации Стратегии.

С 2017 г. ее положения находят практическое осуществление в ежегодных планах мероприятий; эти документы прорабатываются УПЧ при непрерывном сотрудничестве с органами публичной власти и фиксируются в подзаконных актах (распоряжениях) высшего исполнительного органа области.

В целях обеспечения реализации положений Стратегии постановлением регионального правительства было утверждено Положение о специально созданной межведомственной комиссии²⁹⁶. В сферу ее деятельности входят: формулирование и рассмотрение вопросов о включении мероприятий в ежегодные планы реализации Стратегии; анализ предоставленной информации об итогах их выполнения; налаживание плодотворного и эффективного сотрудничества исполнителей мероприятий. Заместитель губернатора региона председательствует на заседаниях межведомственной комиссии, а заместителем ее председателя является воронежский омбудсмен.

По итогам исполнения мероприятий по осуществлению Стратегии органы публичной власти области направляют отчеты в контрольное управление правительства и региональному омбудсмену, который ежегодно готовит сводный доклад по этому вопросу для главы субъекта РФ и высшего исполнительного органа власти Воронежской области.

В соответствии с разделом 4 Стратегии Саратовской области в сфере правозащиты на 2018–2025 гг. для обеспечения эффективной координации в области разработки и выполнения мероприятий по реализации Стратегии со-

²⁹⁶ О Межведомственной комиссии Воронежской области по вопросам реализации Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы : постановление правительства Воронежской области от 2 мая 2017 г. № 359 : в ред. от 17 января 2020 г. № 35 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2020).

здана постоянно функционирующая межведомственная комиссия, состав которой утвержден распоряжением правительства области. Исполнительные региональные органы власти и ОМСУ участвуют в реализации Стратегии на основе плана мероприятий на очередной календарный год, который утверждается распоряжением правительства области. Постоянно действующая межведомственная комиссия готовит сводную информацию о реализации Стратегии, направляет ее губернатору региона и саратовскому омбудсмену.

По итогам изучения прогрессивного регионального опыта сделан вывод, что функция координации управленческой деятельности в сфере правозащиты осуществляется омбудсменами в рамках их деятельности в качестве членов – заместителей председателей межведомственных совещательных и координационных органов (комиссий, рабочих групп) по разработке и реализации стратегического документа в вышеуказанной сфере, утверждаемого нормативным актом главы региона или высшего исполнительного органа власти субъекта РФ.

С точки зрения соискателя, функция координации заключается в организации омбудсменами согласованного эффективного взаимодействия субъектов государственного и муниципального управления:

- при подготовке омбудсменами проекта вышеуказанного стратегического документа по итогам обобщения предложений государственных органов, ОМСУ, организаций, экспертного сообщества;
- при планировании вопросов реализации данного нормативного правового акта – разработке плана мероприятий;
- при исполнении этого плана – осуществлении сбора и анализа отчетов субъектов государственного и муниципального управления, подготовке сводного доклада об исполнении плана мероприятий по реализации стратегического документа в области правозащиты для главы региона.

3. Функция участия в противодействии коррупции.

По данным Следственного комитета Российской Федерации, в 2020 г. было возбуждено более 18,5 тыс. уголовных дел о коррупционных преступ-

лениях. При этом рост числа выявленных преступлений по ст. 290 Уголовного кодекса РФ (получение взятки) составил 5,5 %. В целях возмещения причиненного ущерба арестовано имущество на сумму более 10 млрд руб., что на 3 млрд превысило показатель 2019 г.²⁹⁷.

Как следует из информационно-аналитических материалов Генеральной прокуратуры России, в 2021 г. продолжилось увеличение количества зафиксированных криминальных деяний коррупционной направленности: за первые шесть месяцев этого года их число возросло на 19 % по сравнению с аналогичным периодом 2020 г.; при этом половину таких преступлений составило взяточничество²⁹⁸.

Согласно докладу федерального омбудсмена²⁹⁹, в ходе ежегодно проводимых опросов граждан все большая доля респондентов в числе важнейших проблем, обуславливающих нарушение прав человека, называет коррупцию в органах государственной власти (25 % от числа участников опроса; для сравнения: в 2015 г. – 18 %).

С. М. Зырянов обращает внимание на проблему повышенной коррупционности и в самой контрольно-надзорной деятельности, призванной противодействовать коррупции³⁰⁰.

Определение коррупции дано в п. 1 ст. 1 ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ; в ст. 7 этого нормативного акта закреплены основные направле-

²⁹⁷ Состоялось расширенное заседание коллегии Следственного комитета России // Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации. URL: <https://sledcom.ru/news/item/1545942/> (дата обращения: 06.03.2021).

²⁹⁸ Состояние преступности в России за январь – июнь 2021 года // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 01.08.2021).

²⁹⁹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год.

³⁰⁰ См.: Зырянов С. М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Его же*. Административный надзор органов исполнительной власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 39.

ния деятельности государства в лице его органов по повышению эффективности решения данной проблемы³⁰¹.

Указанный выше Закон не упоминает деятельность омбудсменов в регулируемой им сфере, однако в региональном законодательстве есть соответствующие нормы. Так, руководствуясь ч. 2 ст. 4 Закона Ярославской области от 2 апреля 2013 г. № 6-з, региональный омбудсмен в ходе выполнения своих задач обеспечивает противодействие коррупции в рамках возложенных полномочий.

В юридической литературе отмечаются следующие особенности института омбудсмана, обуславливающие его особую роль в системе противодействия коррупции: УПЧ получает сведения о недостатках и изъянах в деятельности субъектов государственного и муниципального управления напрямую от пострадавших лиц, которые идут к нему с жалобами; независимость уполномоченного (политическая и юридическая) позволяет оценить деятельность подконтрольных субъектов «вне интересов системы»³⁰². Отмечается, что в силу вышеуказанных уникальных характеристик именно омбудсмен имеет возможность проводить собственное самостоятельное исследование факторов происхождения и развития коррупции в управленческой сфере³⁰³.

Добавим, что рассматриваем функцию участия омбудсмана в противодействии коррупции как факультативную, вытекающую из других его направлений деятельности.

³⁰¹ См.: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰² См.: Зражевская Т. Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции. С. 12.

³⁰³ См.: Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях: монография / Т. Д. Зражевская, В. И. Белоножкин, Т. В. Колобова. С. 37; Синцов Г. В. Институт Уполномоченного по правам человека в механизме противодействия коррупции // Юридический мир. 2012. № 3. С. 32–33.

Опыт работы в данной сфере имеется у томского омбудсмена³⁰⁴. До 2018 г. одной из форм деятельности этого регионального уполномоченного, направленной на совершенствование нормативной правовой базы, была подготовка заключений по итогам проведения независимой антикоррупционной экспертизы. В 2013 г. томским уполномоченным была получена аккредитация в Министерстве юстиции (Минюст) России в качестве независимого антикоррупционного эксперта. За время такой работы омбудсменом были подготовлены 10 заключений в отношении нормативных актов и их проектов с выводами о наличии в проверенных документах коррупциогенных факторов. Все замечания томского уполномоченного были признаны обоснованными органами, принявшими акты. Однако в октябре 2018 г. Минюст России отказал омбудсмену в продлении аккредитации как независимого эксперта в силу того, что УПЧ является государственным органом.

Имеется опыт учреждения на региональном уровне специализированной государственной должности – уполномоченного по противодействию коррупции. Данная должность появилась в 2009 г. в Ульяновской области, однако была упразднена в 2018 г.³⁰⁵, после принятия Национального плана³⁰⁶ в сфере противодействия коррупции, который возложил на высших должностных лиц регионов обязанность проведения комплексных мероприятий в данной сфере. Соответствующие изменения были внесены в ульяновский областной Закон от 20 июля 2012 г. № 89-ЗО³⁰⁷. Сайт, на котором размещалась информация о работе вышеуказанного специализированного омбудсмена, в

³⁰⁴ См.: *Карташова Е. Г.* Новый этап – новые возможности // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2021. № 10. С. 106.

³⁰⁵ В Ульяновской области упразднен институт уполномоченного по противодействию коррупции. URL: <https://media73.ru/2018/v-ulyanovskoy-oblasti-uprazhnen-institut-upolnomochennogo-po-protivodeystviyu-korruptsii> (дата обращения: 24.11.2020).

³⁰⁶ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента Рос. Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 27. Ст. 4038.

³⁰⁷ О противодействии коррупции в Ульяновской области: закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. № 89-ЗО: в ред. от 13 декабря 2018 г. № 145-ЗО // Ульяновская правда. 2012. 24 июля; 2018. 21 дек.

настоящее освещает деятельность специально созданной региональной комиссии³⁰⁸.

Отметим, что за время функционирования этого ульяновского омбудсмена была проделана большая работа, которая продолжается и сейчас. Руководствуясь п. 3 ст. 4 регионального Закона от 20 июля 2012 г. № 89-ЗО (пункт в настоящее время утратил силу), данный специализированный омбудсмен проводил антикоррупционный анализ. Была разработана анимированная антикоррупционная карта; в регионе проводились недели антикоррупционных инициатив, связанные с этим недели права и общественного контроля; реализовывался проект «Антикоррупционная почта»; был сформирован молодежный антикоррупционный инициативный центр; во всех вузах, находящихся на территории Ульяновской области, функционировали студенческие антикоррупционные комиссии. В 2016 г. была принята областная региональная целевая программа противодействия коррупции со сроком реализации до 2019 г. и разработан кодекс служебного поведения и этики. В регионе был создан институт общественных представителей специализированного омбудсмена не только во всех муниципальных образованиях, но даже в каждом населенном пункте Ульяновской области, всего около 530 человек.

По нашему мнению, опыт работы данного специализированного уполномоченного следует взять на вооружение региональным омбудсменам общей компетенции. Предлагаем следующие формы участия регионального УПЧ в противодействии коррупции для закрепления в Законе № 48-ФЗ:

- выявление фактов коррупции из обращений граждан и информирование правоохранительных органов;
- антикоррупционное просвещение населения;
- работа с исполнительными государственными органами, ОМСУ, организациями, служащими в целях формирования нетерпимости к коррупционному поведению;

³⁰⁸ Противодействие коррупции // Официальный сайт Правительства Ульяновской области. URL: <http://anticorrupt.ulgov.ru> (дата обращения: 20.03.2021).

- анализ деятельности вышеуказанных органов и организаций и выработка предложений по оптимизации и конкретизации их полномочий;
- антикоррупционная экспертиза нормативных правовых документов и их проектов, касающихся регулирования прав и свобод и их защиты;
- участие в разработке и реализации региональных государственных программ по противодействию коррупции.

По нашему мнению, в ст. 5 Закона о противодействии коррупции и в ст. 3 ФЗ от 27 июня 2009 г. № 172-ФЗ³⁰⁹ целесообразно внести изменения в части дополнения круга субъектов по противодействию коррупции и осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых документов в сфере правозащиты федеральным и региональными омбудсменами. Из ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ предлагаем исключить вышеуказанное полномочие по проведению антикоррупционной экспертизы из компетенции прокуроров.

Подводя итоги, отметим следующее.

1. На наш взгляд, статью 12 Закона № 48-ФЗ следует дополнить нормой о том, что взаимодействие уполномоченного с государственными и муниципальными органами, организациями осуществляется как в процессе и по итогам государственного контроля уполномоченного, так и вне его в формах, предусмотренных законом субъекта РФ.

2. С учетом итогов анализа региональных нормативных правовых актов и практики их применения сделан вывод, что омбудсмены выполняют функцию координации управленческой деятельности в сфере правозащиты при формировании и реализации региональной государственной политики. Данная функция заключается в организации омбудсменами согласованного эффективного взаимодействия субъектов государственного и муниципального управления при подготовке, планировании реализации и исполнении стратегического документа в области развития и защиты прав граждан.

³⁰⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 27 июня 2009 г. № 172-ФЗ : в ред. от 11 октября 2018 г. № 362-ФЗ // Российская газета. 2009. 22 июля ; 2018. 15 окт.

3. Соискателем предложены формы участия регионального омбудсмeнa в противодействии коррупции. В связи с этим сформулированы рекомендации по изменению и дополнению действующего законодательства.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**§ 1. Совершенствование законодательства и правоприменительной
практики в целях укрепления административно-правового статуса
уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации**

В § 2 главы 2 настоящей диссертации соискателем были обозначены проблемы, препятствующие эффективности контрольной деятельности региональных омбудсменов. На наш взгляд, их решение укрепит административно-правовой статус УПЧ.

Рассмотрим данные вопросы подробнее.

1. Отсутствие обязанности субъектов государственного и муниципального управления исполнять рекомендации (заключения) омбудсменов, направленные по итогам проверки нарушений прав и интересов частных лиц.

Под административно-правовой защитой региональным уполномоченным прав и свобод человека соискателем понимается деятельность омбудсмана по применению административно-правовых средств и способов в целях *восстановления* прав и свобод частных лиц, нарушенных субъектами государственного и муниципального управления. Как отмечалось ранее, УПЧ обладает полномочием обращаться в суд с административными исками с целью защиты других лиц.

Итоги социологического опроса показывают, что в случаях ограничений и ущемлений своих прав и интересов в качестве способа защиты граждане предпочитают обращение не к омбудсменам (1 % опрошенных), а в полицию (15 %), суды (12 %), прокуратуру (6 %); при этом наиболее действенным

правозащитным механизмом россияне считают судебную деятельность по разрешению споров (32 %)³¹⁰.

В этой связи отметим, что в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ рекомендации (в региональном законодательстве также – «заклучения») уполномоченных относительно реализации мероприятий и действий по восстановлению ущемленных прав и законных интересов необязательны для выполнения. По этой причине, как считает соискатель, рекомендации омбудсмена не относятся к средствам административно-правовой защиты: они не разрешают по существу спор между частным лицом и субъектом государственного или муниципального управления, не восстанавливают, а *содействуют восстановлению* нарушенных прав и свобод.

В отсутствие властных полномочий, позволяющих оперативно устранять выявленные нарушения, воздействие омбудсмена на подконтрольных субъектов может быть неэффективным, поскольку базируется только на авторитете уполномоченного.

Отметим, что в докладах региональных омбудсменов, как правило, отсутствует статистика по вопросу исполнения заключений – указывается только их общее количество: так, в 2019 г. тверскими омбудсменами (общей компетенции и специализированным детским уполномоченным) направлены 10 заключений о нарушениях в сфере правозащиты³¹¹, омбудсменом Тамбовской области – 19 заключений³¹²; ярославским омбудсменом – 33³¹³. В

³¹⁰ Верховенство права : российское общественное мнение о правовой защищенности и возможности отстоять свои права. URL: <https://www.levada.ru> (дата обращения: 30.05.2021).

³¹¹ Доклад о соблюдении прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Тверской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области в 2019 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тверской области. URL: <http://ombudsman-tver.ru/reports> (дата обращения: 09.08.2020).

³¹² Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области в 2019 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. URL: <https://ombudsman.tmbreg.ru/institut-upolnomochennogo/doklady> (дата обращения: 09.08.2020).

³¹³ Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2019 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ярославской

докладе последнего за 2020 г. отмечается, что из 12 направленных заключений 6 исполнены, 4 находятся на рассмотрении, по 2 представлены возражения.

Омбудсменами приводится много положительных примеров исполнения своих заключений и взаимодействия с субъектами государственного и муниципального управления (например, в докладе уполномоченного Тверской области за 2020 г., докладе омбудсмента Тульской области³¹⁴, докладах ярославского омбудсмента). Однако имеют место и многочисленные ситуации неисполнения или частичного исполнения заключений уполномоченных по правам человека³¹⁵. Как правило, в этих случаях омбудсмены обращаются в органы прокуратуры.

С. А. Авакьян отмечает, что в силу ментальных особенностей населения в России не приживаются органы, у которых отсутствуют властные полномочия³¹⁶.

С этой позицией согласен П. П. Серков, который констатирует, что в сфере государственного управления договоренности, согласования и рекомендации, хоть и имеют место быть, но не являются значимыми регуляторами общественных отношений³¹⁷.

области. URL: <https://www.up76.ru/doklady/category/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 10.08.2020).

³¹⁴ Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Тульской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Тульской области в 2019 году // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Тульской области. URL: <https://ombudsman.tularegion.ru/documents/doklady/> (дата обращения: 09.08.2020).

³¹⁵ Примеры 53 и 55 доклада омбудсмента Воронежской области за 2019 г.; пример 45 его же доклада за 2020 г.; с. 46–47 доклада уполномоченного в Курской области за 2019 г.; с. 75 доклада омбудсмента Тверской области за 2019 г.; с. 136, 252–253 доклада уполномоченного в Тамбовской области за 2019 г.; с. 43–44 его же доклада за 2020 г.; с. 44–45, 91 доклада ярославского омбудсмента за 2019 г.

³¹⁶ Авакьян С. А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2010. № 1. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 08.02.2020) ; Его же. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹⁷ Серков П. П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Обратим внимание на замечание Ю. В. Кима, отмечающего, что вследствие своего статуса российские омбудсмены выступают в качестве ухудшенной модели «дублера» органов прокуратуры в сфере государственной правозащиты; институт УПЧ в нашей стране изначально «оказался слабым» и уступает в эффективности как прокуратуре, так и зарубежным омбудсменам³¹⁸.

Учитывая все вышеизложенное, предлагаем наделить омбудсменов полномочием выносить обязательные для подконтрольных субъектов решения в случае выявления фактов противоправных ограничений и ущемлений прав и свобод частных лиц, т. е. придать заключениям УПЧ юридическую силу правовых актов управления, разрешающих конкретный административно-правовой спор и обладающих государственно-властным характером³¹⁹, а также установить административную ответственность за неисполнение заключений омбудсмена.

В. М. Баранов и М. В. Баранова рекомендуют наделить уполномоченных правом вынесения *представлений* о необходимости прекратить действия, ущемляющие права человека; на представление должен быть дан ответ в течение 15 дней³²⁰.

Позволим себе заметить, что, по нашему мнению, предпочтительнее сохранить термин «заключение» как отдельный вид правоприменительных актов управления, характерный только для уполномоченных.

Отметим, что до принятия Закона № 48-ФЗ в региональном законодательстве были закреплены нормы об опубликовании заключений омбудсменов средствами массовой информации. Так, согласно ч. 16 ст. 9 Закона Московской области об омбудсмене от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ³²¹ (утратил

³¹⁸ См.: Ким Ю. В. Указ. соч. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹⁹ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 1. С. 544.

³²⁰ См.: Баранов В. М., Баранова М. В. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2020. № 3. С. 23.

³²¹ Об Уполномоченном по правам человека в Московской области : закон Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ (документ утратил силу) // Подмосковные известия. 2001. 25 янв.

силу) обязанностями СМИ, учрежденных региональными органами власти, были публикация материалов, полученных от омбудсмана, а также предоставление ему эфирного времени в установленный срок – 10 дней с тех пор, как московский уполномоченный обратился к средствам массовой информации.

Добавим, что для федерального омбудсмана аналогичная гарантия установлена в ст. 30 ФКЗ об Уполномоченном.

Однако Закон № 48-ФЗ не содержит таких положений. После приведения регионального законодательства в соответствие с федеральной нормы об опубликовании заключений омбудсменов были исключены из законов субъектов РФ.

В этой связи предлагаем добавить в ст. 11 Закона № 48-ФЗ часть 1.1, закрепляющую, что региональным законом может быть предусмотрена обязанность печатного СМИ, учрежденного органом власти субъекта РФ, публиковать заключение омбудсмана в течение 10 дней с момента его обращения.

Добавим, что наделение омбудсменов императивными полномочиями повлечет за собой:

- пересмотр их статуса как института субсидиарных гарантий государственной правозащиты (мы рекомендуем исключить из Закона № 48-ФЗ нормы, изложенные в ч. 1, 3 ст. 1);

- возможность обжалования решений, действий, а также бездействия УПЧ.

Соискателем предлагается оспаривать их в судебном порядке в соответствии с положениями КАС РФ.

Обратим внимание, что в настоящее время законы ряда российских регионов (например, Волгоградской³²² и Смоленской областей) закрепляют, что действия регионального уполномоченного могут быть обжалованы в судеб-

³²² Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области: закон Волгоградской области от 31 марта 2000 г. № 388-ОД: в ред. от 30 июня 2021 г. № 63-ОД // Волгоградская правда. 2000. 4 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.06.2021).

ном порядке³²³. Однако на сегодняшний день из сложившейся практики³²⁴ видно, что суды отказывают в удовлетворении исков об оспаривании действий (бездействия) и решений ombудсменов, поскольку они не носят государственно-властного характера, не затрагивают непосредственно интересы и права частных лиц и не создают препятствия в их осуществлении.

2. Вопросы правового регулирования и реализации полномочий ombудсменов по обращению в суд с административными исками в защиту других лиц (далее – административные иски).

Две нормы КАС РФ регулируют правоотношения с участием регионального ombудсмана – ч. 1 ст. 40 и ч. 4 ст. 218.

Согласно ч. 1 ст. 40 КАС РФ уполномоченные указываются в числе субъектов, правомочных обратиться в суд в защиту прав и интересов других лиц, неопределенного круга лиц.

Отметим наличие коллизии в ч. 4 ст. 218 КАС РФ, закрепляющей, что *в случаях, предусмотренных данным Кодексом*, ombудсмены могут подать административные иски, защищая законные частные интересы и права иных лиц в области государственного и муниципального управления. Однако КАС РФ не регламентирует случаи, при наступлении которых уполномоченные общей компетенции и специализированные могут реализовать вышеука-

³²³ См.: Матейкович М. С., Романчук И. С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³²⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 19 октября 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 5 ; № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Апелляционное определение Московского городского суда от 28 марта 2019 г. по делу № 33а-0737/2019 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020) ; Решение Зареченского городского суда Пензенской области от 22 ноября 2019 г. по делу № 2а-1198/2019 // Там же ; Решение Октябрьского районного суда г. Новосибирска от 29 июля 2020 г. по делу № 2а-2811/2020 // Там же ; Определение Центрального районного суда г. Калининграда от 27 мая 2019 г. по делу № 9а-444/2019 // Там же; Определение Ивантеевского городского суда Московской области от 22 ноября 2019 г. по делу № 2а-1178/2019 // Там же.

занное полномочие (отметим, что омбудсмены, защищающие права предпринимателей, вообще не упоминаются в данном Кодексе³²⁵).

Это привело к непониманию омбудсменами своих полномочий и противоречивой практике: некоторые региональные уполномоченные обращались в суд с административными исковыми заявлениями³²⁶, другие придерживались позиции, что таким правом они не наделены по причине коллизии в законодательстве (так, на сайте уполномоченного г. Москвы были опубликованы разъяснения о том, что омбудсмен не может обращаться в суд с административным исковым заявлением для защиты прав неопределенного круга лиц³²⁷).

С принятием Закона № 48-ФЗ соответствующая практика стала активнее формироваться, хотя пока и в незначительном количестве. В п. 2 ч. 1 ст. 11 данного Закона также предусматривается вышеуказанное полномочие регионального омбудсмена по обращению в суд с административным иском по результатам рассмотрения жалобы.

По информации федерального УПЧ, с марта по декабрь 2020 г. региональными омбудсменами было подано 20 административных исков. В то же время, как следует из сведений на сайте тамбовского омбудсмена, в течение прошлого года им было направлено в суды «более 10» таких документов³²⁸.

³²⁵ См.: *Зайков Д. Е.* Уполномоченные по защите прав предпринимателей как участники административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2019. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³²⁶ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 19 декабря 2017 г. по делу № 33а-10720/2017 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020); Определение Кирсановского районного суда Тамбовской области от 28 ноября 2019 г. по делу № 2а-903/2019 // Там же.

³²⁷ Может ли Уполномоченный по правам человека в городе Москве обратиться в суд с административным исковым заявлением в защиту прав неопределенного круга лиц, публичных интересов? // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в городе Москве. URL: <http://ombudsman.mos.ru/ru/victory/1/11/131/index.html> (дата обращения: 27.02.2020).

³²⁸ Татьяна Москалькова отметила Тамбовского омбудсмена в качестве примера по административным искам в деле защиты прав человека // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. URL: <https://ombudsman.tmbreg.ru/news/tatyana-moskalkova-otmetila-tambovskogo-ombudsmena-v-kachestve-primera-po-ispolzovaniyu-administrativnyh-iskov-v-dele-zashhity-prav-cheloveka> (дата обращения: 21.01.2021).

Отметим, что в докладе тамбовского уполномоченного за 2020 г. указывается другая цифра – 25 поданных административных исков.

Омбудсмен тамбовского региона обращался в защиту прав неопределенного круга лиц³²⁹ и граждан, которые сами не могут отстоять свои права³³⁰; есть судебные решения, удовлетворяющие требования уполномоченного³³¹, и решения, отказывающие в этом³³². Имеется практика дачи омбудсменом заключения в суде по административному делу о признании информационных материалов экстремистскими на основании ч. 3 ст. 265.8 КАС РФ³³³.

Отметим также опыт успешной судебной защиты прав заявителей в административном порядке омбудсменами Курской³³⁴ и Псковской³³⁵ областей.

³²⁹ Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 23 декабря 2020 г. по делу № 33а-3944/2020 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 20.01.2021) ; Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 4 сентября 2020 г. по делу № 2а-1191/2020 // Там же (дата обращения: 10.12.2020).

³³⁰ Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 27 августа 2020 г. по делу № 2а-1225/2020 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020) ; Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 20 июля 2020 г. по делу № 2а-1246/2020 // Там же.

³³¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 1 февраля 2021 г. по делу № 33а-342/2021 // Официальный сайт Тамбовского областного суда. URL: <http://oblsud.tmb.sudrf.ru> (дата обращения: 01.07.2021) ; Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 1 июня 2020 г. по делу № 33а-1568/2020 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020) ; Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 31 августа 2020 г. по делу № 33а-2536/2020 // Там же ; Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 2 декабря 2020 г. по делу № 33а-3602/2020 // Там же ; Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 8 сентября 2020 г. по делу № 2а-1005/2020 // Там же.

³³² Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 3 февраля 2021 г. по делу № 33а-99/2021 // Официальный сайт Тамбовского областного суда. URL: <http://oblsud.tmb.sudrf.ru> (дата обращения: 01.07.2021) ; Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 5 октября 2020 г. по делу № 33а-2662/2020 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020) ; Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 10 декабря 2020 г. по делу № 33а-3171/2020 // Там же (дата обращения: 20.01.2021) ; Определение Рассказовского районного суда Тамбовской области от 22 июля 2020 г. по делу № 2а-722/2020 // Там же (дата обращения: 10.12.2020).

³³³ Решение Ленинского районного суда г. Тамбова от 3 февраля 2020 г. по делу № 2а-289/2020 // Официальный сайт Ленинского районного суда г. Тамбова. URL: <http://sud24.tmb.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

³³⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Курской области за 2020 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Курской области. URL: <http://ombudsman-kursk.ru/pages/egdoklad.html> (дата обращения: 07.05.2021) ; Решение Ленинского районного суда г. Курска от 25 февраля 2021 г. по делу № 2а-620/2021 // Официальный сайт Ленинского районного суда г. Курска. URL: <http://lensud.krs.sudrf.ru> (дата об-

Возможно, увеличению количества подаваемых региональными уполномоченными административных исковых заявлений будет способствовать Федеральный закон³³⁶, предусматривающий изменения в Налоговый кодекс РФ в части освобождения омбудсменов от уплаты государственной пошлины при совершении действий, указанных в п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона № 48-ФЗ.

В качестве причин, по которым региональные уполномоченные в целом практически не обращаются в суды, на наш взгляд, можно отметить:

– нехватку организационных ресурсов – отсутствие у ряда омбудсменов собственных аппаратов или недостаточное количество сотрудников (эти проблемы будут рассмотрены в § 2 настоящей главы диссертации);

– неуказание в законодательстве (КАС РФ, Закон № 48-ФЗ) случаев реализации региональным омбудсменом полномочия по обращению в суд с административным иском, как это сделано, например, в ч. 1 ст. 39 КАС РФ в отношении участия в административном деле прокурора – исключительно, если защищаемый *гражданин в силу уважительных причин* (недееспособность, возраст, состояние здоровья и др.) *не способен сам воспользоваться механизмами судебной правовой защиты*.

Отсутствие в законодательстве нормы о категориях лиц, которым в первую очередь следует оказывать содействие в реализации механизма судебной защиты интересов и прав, может привести к возникновению коллизий и нарушению омбудсменами принципа равенства всех перед законом³³⁷.

ращения: 01.07.2021) ; Решение Ленинского районного суда г. Курска от 19 марта 2021 г. по делу № 2а-1848/2021 // Там же ; Решение Ленинского районного суда г. Курска от 5 апреля 2021 г. по делу № 2а-517/2021 // Там же.

³³⁵ Доклад (ежегодный) «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2020 году на территории Псковской области» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Псковской области. URL: <https://ombudsman.pskov.ru/reports/> (дата обращения: 07.05.2021).

³³⁶ О внесении изменений в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 17 февраля 2021 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 2021. 19 февр.

³³⁷ См. по этому вопросу: *Василевич Г. А.* Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси : концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси. Минск : БГУ, 2013. URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/106007263> (дата обращения: 10.11.2020).

С учетом всего изложенного, в качестве критериев реализации уполномоченными правовой возможностью обращаться в суд предлагаем определить категорию заявителей, которые нуждаются в административно-правовой защите. Рекомендуем урегулировать данный вопрос в КАС РФ и Законе № 48-ФЗ по аналогии с нормой ч. 1 ст. 39 КАС РФ, добавив категорию малоимущих граждан (в значении, указанном в п. 1 ч. 1 ст. 20 ФЗ от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ³³⁸).

Учитывая изложенное, предлагаем дополнить КАС РФ статьей 39.1, регламентирующей участие в административном деле омбудсменов общей и специальной компетенции. Данные предложения соискателя приведены в законопроекте (приложение 1).

По нашему мнению, одной из перспектив развития административно-правового статуса регионального омбудсмана является наделение его правовой возможностью обращаться с административными исками о признании не действующим нормативного акта (ч. 3 ст. 208 КАС РФ), если уполномоченный считает, что этот нормативно-правовой документ ограничивает или ущемляет права граждан.

3. Необходимость расширения практики по обеспечению исполнения органами управления рекомендаций уполномоченных, указанных в их ежегодных и специальных докладах.

Итоги работы омбудсменов (их контрольной, аналитической, правозащитной, просветительской и иной деятельности) содержатся в ежегодных докладах. Отдельным вопросам соблюдения прав человека посвящаются специальные доклады³³⁹.

³³⁸ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 257-ФЗ // Российская газета. 2011. 23 нояб. ; 2021. 5 июля.

³³⁹ Специальные доклады // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. URL: <http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/> (дата обращения: 21.01.2021) ; Специальные доклады // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. URL: <https://ombudsman.midural.ru/article/show/id/1014> (дата обращения: 21.01.2021); Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Калужской области // Официальный сайт Уполномоченного по правам

Отметим, что термин «специальные доклады» зафиксирован в ст. 33 ФКЗ об Уполномоченном и региональном законодательстве, регулирующем вопросы деятельности омбудсменов. Однако, как было сказано ранее, он не используется в Законе № 48-ФЗ (ч. 3 ст. 16).

Согласно нормам федеральных и региональных нормативных актов (ч. 4 ст. 16 Закона № 48-ФЗ, ч. 4 ст. 18 Закона Московской области от 1 декабря 2020 г. № 241/2020-ОЗ), ежегодные доклады омбудсменов подлежат официальному опубликованию.

В законах некоторых регионов, относящихся к ЦФО, установлены требования к содержанию докладов омбудсменов. Согласно ч. 2 ст. 27 Закона Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ о региональном омбудсмене его доклад содержит оценочные выводы о состоянии сферы осуществления прав частных лиц и предложения по устранению зафиксированных нарушений. Согласно ч. 2 ст. 20 Закона Тверской области от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО в ежегодном докладе омбудсмента должны быть указаны: выводы и оценки относительно обеспечения прав населения региона, соответствующие рекомендации по улучшению ситуации, а также органы власти и должностные лица – нарушители прав граждан.

Похожая норма была и в Законе Воронежской области об уполномоченном от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ: часть 4 ст. 12 до внесения в нее изменений закрепляла, что в докладе омбудсмента о деятельности за год должны указываться оценки, делаться выводы и даваться рекомендации для сферы государственной правозащиты, перечисляться органы, организации, должностные лица, регулярно попирающие или ограничивающие права жителей региона.

Считаем целесообразным закрепить в Законе № 48-ФЗ требования к содержанию докладов региональных омбудсменов и предлагаем указывать в них:

человека в Калужской области. URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library/?content=docs&folder=129> (дата обращения: 21.01.2021); Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: <https://ombudsmanspb.ru/doklady-upolnomochennogo/spetsialnye-doklady.php> (дата обращения: 21.01.2021).

- характеристику и оценку состояния сферы правозащиты в регионе;
- основные нарушения в этой области и их причины, а также органы и организации – нарушителей прав частных лиц;
- меры по улучшению ситуации;
- информацию об оценке эффективности контрольной деятельности омбудсмена.

Работа уполномоченного не заканчивается подготовкой ежегодного доклада, ведь важно не только обозначить проблемный вопрос, но и обеспечить его решение. К сожалению, ни Закон № 48-ФЗ, ни большинство из проанализированных соискателем законов регионов ЦФО не придают докладам омбудсменов юридического значения: нормы об обязательности рассмотрения докладов органами публичной власти, их руководителями и должностными лицами, как правило, отсутствуют.

Исключением является, например, Закон Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ: согласно п. 5 ст. 27, ст. 29 рекомендации уполномоченного, содержащиеся в ежегодном или в специальном докладе, должны быть непременно рассмотрены должностными лицами, которые обязаны в течение 30 календарных дней в письменной форме сообщить о принятых мерах.

Утративший силу Закон Тверской области о региональных уполномоченных общей и специальной компетенции от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО закреплял в ч. 2 ст. 20, что предложения, перечисленные в ежегодном и специальных докладах омбудсменов, подлежат обязательному рассмотрению органами и организациями, в адрес которых они направлены; данные субъекты были обязаны не позднее чем через 60 дней проинформировать уполномоченных о результатах. Новый Закон от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО такой нормы не содержит.

В ряде субъектов ЦФО вопрос об исполнении рекомендаций уполномоченного, изложенных в докладах, взят на контроль:

- доклад калужского омбудсмена за 2020 г. содержит раздел II, где указывается информация об изучении органами управления предложений упол-

номоченного, изложенных в докладе за предыдущий год и специальном докладе; сообщается, что некоторые из мер не исполняются правительством области и не выполняются в полном объеме конкретными перечисленными органами исполнительной власти;

– доклад омбудсмена Московской области за 2019 г. включает параграф 3.3, в котором излагаются основные результаты рассмотрения рекомендаций уполномоченного о мерах в установленной сфере деятельности в 2015–2018 гг.; отмечается, что практика направления предложений по реализации ежегодных докладов омбудсмена имела положительные результаты;

– в его же докладе о деятельности за 2020 г. в параграфе 3.4. приводится информация о реализации мер, предлагаемых в докладе за 2019 г.; сообщается, что многие рекомендации были выполнены, однако перечисляются случаи их неисполнения Минсоцразвития Московской области, Министерством жилищной политики региона;

– доклад тамбовского омбудсмена за 2019 г. содержит приложение, посвященное анализу исполнения рекомендаций УПЧ, изложенных в докладе за 2018 г.; указывается, что большинство из них учтено, многие приняты к сведению, об исполнении некоторых информация не получена;

– доклад омбудсмена Ярославского области за 2019 г. включает параграф с анализом выполнения предложений и рекомендаций уполномоченного по совершенствованию деятельности в правозащитной сфере, направленных в 2018 г.; за указанный период региональным омбудсменом было подготовлено и адресовано компетентным органам 14 предложений по развитию законодательных и иных механизмов защиты прав и свобод, 7 рекомендаций не были учтены.

Несмотря на имеющийся положительный опыт, в большинстве регионов России ежегодные и специальные доклады уполномоченных выполняют только функцию фиксации информации.

Без сомнения, субъекты государственного и муниципального управления должны не просто принять к сведению факты, указанные в докладах

омбудсмена, а выполнить перечисленные в них меры, направленные на положительную стабилизацию правозащитной ситуации на территории региона. Сделаем вывод, что от эффективного сотрудничества с государственными органами и ОМСУ, от осуществления ими предлагаемых омбудсменами мер зависят не только результативность показателей работы уполномоченных, но и в конечном итоге уровень защищенности прав населения.

В регионах нашей страны имеется следующая практика законодательного закрепления и реализации способов обеспечения исполнения рекомендаций омбудсменов, изложенных в их докладах:

3.1. Реагирование высшего регионального исполнительного органа на предложения уполномоченного.

В данном случае принимается правовой акт, который утверждает план мероприятий по реализации доклада уполномоченного; вопросы, требующие решения, группируются по отраслевой принадлежности, определяются ответственные исполнители (министерства, департаменты, управления, инспекции и др.) и сроки принятия мер.

Так, решениями правительства Воронежской области от 29 апреля 2015 г. и 27 апреля 2016 г. были утверждены планы мероприятий по реализации рекомендаций, изложенных в докладах воронежского омбудсмена за 2014 и 2015 гг.³⁴⁰. С принятием в 2016 г. ранее указанной областной Стратегии в сфере правозащиты на десять лет ежегодные доклады омбудсмена разрабатываются с учетом ее положений, а правительством региона ежегодно принимаются распоряжения по утверждению планов мероприятий по реализации Стратегии. При этом воронежский уполномоченный ведет активную работу по составлению проектов таких планов во взаимодействии с регио-

³⁴⁰ См.: Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2014 году // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. URL: http://wiki.ombudsmanvrn.ru/lib/exe/fetch.php/doc:doklad_o_sobljudenii_prav_cheloveka_2014.pdf (дата обращения: 06.09.2020); Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2015 году // Там же. URL: http://wiki.ombudsmanvrn.ru/lib/exe/fetch.php/doc:doklad_o_sobljudenii_prav_cheloveka_2015.pdf (дата обращения: 06.09.2020).

нальными органами исполнительной власти и муниципальными органами, согласовывает с ними содержание планов.

Недостатком такой формы реагирования на доклады омбудсмена является то, что многие его рекомендации не проходят стадию согласования исполнительными органами государственной власти и не попадают в окончательный вариант плана мероприятий.

Приведем еще один пример регионального опыта. Постановлением Правительства Пермского края в целях исполнения мер, перечисленных в докладах регионального омбудсмена, утвержден специальный Регламент межведомственного взаимодействия³⁴¹. Согласно данному правовому акту ответственное структурное подразделение правительства региона на основе предложений исполнительных органов власти разрабатывает план мероприятий. Он согласовывается с региональным УПЧ и затем утверждается председателем правительства края. Отчеты о реализации вышеуказанных мероприятий два раза в год готовит аппарат правительства, они в обязательном порядке направляются уполномоченному.

3.2. Другая форма реагирования на доклады омбудсмена представляет собой принятие региональным парламентом постановления, в котором фиксируются обязательства государственных органов по устранению ущемлений и ограничений прав жителей субъекта РФ.

Такая практика сложилась, например, в Красноярском крае. В постановлении краевого Законодательного Собрания от 19 ноября 2020 г. № 10-4461П³⁴² дан ряд рекомендаций правительству региона, Главному управлению МВД России, органам местного самоуправления.

³⁴¹ Регламент межведомственного взаимодействия по исполнению рекомендаций, отраженных в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Пермском крае : утв. постановлением Правительства Пермского края от 24 августа 2015 г. № 556-п : в ред. от 30 мая 2018 г. № 282-п // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2021).

³⁴² О докладе Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод граждан на территории Красноярского края в 2019 году»: постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 19 ноября 2020 г. № 10-4461П // Красноярский край. Официальный

С учетом анализа вышеуказанного опыта субъектов РФ более предпочтительным, по нашему мнению, оказывается вариант утверждения плана мероприятий, закрепляющего реализацию положений доклада УПЧ, высшим исполнительным органом власти региона, поскольку в данном случае план является более подробным и тщательно проработанным будущими исполнителями – государственными органами и ОМСУ.

Предлагается внести изменения в ст. 16 Закона № 48-ФЗ в целях наделяния субъектов РФ правомочием по закреплению обязанности высшего регионального исполнительного органа власти принимать по итогам изучения ежегодного и специального докладов омбудсмена правовые акты, предусматривающие конкретные мероприятия по выполнению указанных омбудсменом мер в целях совершенствования сложившейся практики и административных процедур. Это будет способствовать становлению докладов омбудсменов в качестве реальных правовых инструментов совершенствования государственного и муниципального управления в зафиксированной сфере деятельности.

В заключение подведем некоторые итоги.

1. В данном параграфе рассмотрены следующие проблемы, решение которых, по мнению соискателя, укрепит административно-правовой статус региональных омбудсменов:

- отсутствие обязанности субъектов государственного и муниципального управления исполнять рекомендации (заключения) омбудсменов по итогам проверки фактов ограничения и нарушения прав частных лиц;

- неуказание в законодательстве случаев, при которых уполномоченный реализует правовую возможность обращаться в суд с административными исками в защиту других лиц;

– необходимость расширения практики по обеспечению выполнения органами управления рекомендаций омбудсменов, приведенных в их ежегодных и специальных докладах.

2. В целях укрепления административно-правового статуса региональных омбудсменов соискателем сформулированы предложения по совершенствованию Закона № 48-ФЗ, а именно:

– в п. 1 ч. 1 ст. 11 заменить слова «свои рекомендации» на слово «заключение», которому придать юридическую силу под угрозой применения мер административной ответственности в случае неисполнения; зафиксировать, что заключение омбудсмента содержит *указания* для субъектов государственного и муниципального управления, которые они должны выполнить и сообщить об этом УПЧ в 30-дневный срок;

– в ч. 6 ст. 17 добавить норму о том, что региональные законодатели вправе предусмотреть административную ответственность за невыполнение заключения регионального уполномоченного;

– в ч. 4 ст. 16 использовать термин «специальные доклады»;

– закрепить требования к содержанию докладов омбудсменов:

характеристика и оценка состояния сферы правозащиты в регионе;

указание основных нарушений в этой области и их причин, а также субъектов государственного и муниципального управления – нарушителей прав и законных частных интересов;

перечисление мер по улучшению ситуации;

приведение информации об оценке эффективности контрольной деятельности омбудсмента.

3. Предлагаем обжаловать решения и действия (бездействие) регионального омбудсмента в судебном порядке в соответствии с положениями КАС РФ.

4. Рекомендуем урегулировать в вышеуказанном Кодексе и Законе № 48-ФЗ полномочия омбудсменов в сфере административного судопроизводства по аналогии с нормой ч. 1 ст. 39 КАС РФ: подавать административный иск только в случае, если защищаемый гражданин является малоиму-

щим или по другим уважительным причинам (в силу недееспособности, возраста, состояния здоровья и др.) не может самостоятельно обратиться в суд.

КАС РФ предлагаем дополнить статьей 39.1, регламентирующей участие уполномоченных общей компетенции и специализированных в административном деле.

5. Рекомендуем закрепить в Законе № 48-ФЗ способ обеспечения исполнения мер по совершенствованию правоприменительной практики и административных процедур, указанных УПЧ в ежегодных и специальных докладах, – принятие высшим региональным исполнительным органом власти соответствующего правового акта.

§ 2. Проблемы функционирования аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Как отмечено ранее, по мнению соискателя, обеспечение деятельности омбудсмена аппаратом является организационно-правовой гарантией его статуса.

Т. Н. Москалькова отмечает, что аппарат УПЧ – это главный инструмент решения сложных многоплановых задач, и именно от него зависит эффективность работы омбудсмена³⁴³.

В соответствии со ст. 37 ФКЗ об Уполномоченном рабочий аппарат федерального омбудсмена обеспечивает его деятельность; при этом устанавливается, что Уполномоченный и его аппарат являются государственным органом.

Изначально в тексте законопроекта № 573725-7 о региональных уполномоченных в ст. 19 устанавливалось создание аппарата УПЧ, а также провозглашался статус омбудсмена и его аппарата как регионального государственного органа. Также присутствовала норма о том, что численность со-

³⁴³ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/lite2-doclad_20.04.18.pdf (дата обращения: 09.09.2020).

трудников аппарата определяется уполномоченным в пределах ассигнований регионального бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности омбудсмена.

В пояснительной записке к данному законопроекту было указано: федеральному УПЧ поступают многочисленные обращения от региональных коллег по поводу недостаточной численности их аппаратов, которая определяется субъектами РФ самостоятельно. На практике органы государственной власти при вынесении этого решения обычно не принимают во внимание такие объективные важные характеристики, как численность населения субъекта РФ, масштаб территории, социально-экономические характеристики региона и др.

Однако в заключении по данному законопроекту Правительства России от 13 марта 2019 г. № 2186п-П16 указывалось, что реализация норм об аппарате уполномоченного способна повлечь увеличение общей численности работников государственных органов и государственных учреждений субъекта РФ, установлению новых расходных обязательств регионов России; это потребует выделения дополнительных ассигнований из их бюджетов, в то время как в прилагаемых к законопроекту материалах источники финансового обеспечения соответствующих расходов не указаны.

После принятия 29 мая 2019 г. проекта федерального закона № 573725-7 в первом чтении из него было исключено положение об обязательности создания аппаратов региональных уполномоченных. Решение этого вопроса было предоставлено субъектам РФ. Норма об аппарате уполномоченного была изложена в ст. 18 в редакции, существующей на сегодняшний день в Законе № 48-ФЗ.

Анализ, проведенный соискателем, показал, что в региональных законах детально не урегулированы направления работы аппаратов уполномоченных; только закрепляется, что аппарат осуществляет юридическое, аналитическое,

организационное, информационное и иное обеспечение деятельности омбудсмена³⁴⁴.

В Положении об аппарате иркутского УПЧ³⁴⁵ подробно раскрываются функции аппарата:

1) организационно-техническое обеспечение: организация работы по личным приемам граждан, проведения проверок, сотрудничества и координации совместной деятельности с органами публичной власти; и др.;

2) документационное обеспечение: ведение общего, бухгалтерского, кадрового делопроизводства; осуществление текущего и архивного хранения документов и дел; обработка, регистрация входящих, исходящих и внутренних документов; и др.;

3) правовое (юридическое) обеспечение: осуществление приема граждан; правовое просвещение и оказание населению юридической консультативной помощи; мониторинг нормативной правовой базы и рекомендации по ее совершенствованию; разработка годового и специальных докладов омбудсмена; подготовка проектов запросов и заключений по жалобам граждан; по поручению уполномоченного обращение в суд в порядке КАС РФ для защиты прав и свобод заявителей; и др.;

4) научно-аналитическое и информационно-справочное обеспечение: сбор, обработка и анализ информации; проведение тематических социологических опросов и исследований; осуществление анализа судебной практики, публикаций в СМИ и иных официальных источников информации; и др.;

³⁴⁴ См.: Белоножкин В. И. Аппарат уполномоченного по правам человека как гарант эффективности его деятельности // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 4. С. 17 ; Уваров А. А. Об оптимизации функциональных и организационных основ института Уполномоченного по правам человека в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴⁵ Положение об аппарате Уполномоченного по правам человека в Иркутской области : утв. распоряжением Уполномоченного по правам человека в Иркутской области от 29 августа 2018 г. № 35 // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. URL: <http://ombudsman.r38.ru/qa/460.html> (дата обращения: 04.08.2020).

5) финансовое обеспечение: разработка проектов штатного расписания и бюджетной сметы на очередной финансовый год, предложений и проектов изменений в них; формирование прогноза бюджетного финансирования оплаты труда сотрудников аппарата, плановых и иных мероприятий; и др.;

6) материально-техническое обеспечение: решение вопросов о предоставлении служебных помещений, рабочих мест, имущества, оборудования, транспорта, средств связи, оргтехники; и др.;

7) социально-бытовое обеспечение: ведение работы по осуществлению государственного социального и медицинского страхования УПЧ и сотрудников аппарата; и др.

Отношения между омбудсменом и его аппаратом – это административные управленческие внутриорганизационные правоотношения³⁴⁶, коррелированные с осуществлением УПЧ – руководителем регионального государственного органа – функций и полномочий по организации деятельности аппарата, определения его структуры, проведения кадровой работы, контроля и планирования.

Согласно ст. 7 тамбовского областного Закона о деятельности уполномоченного от 21 июля 2020 г. № 499-3 омбудсмен и его аппарат представляют собой региональный государственный орган. Уполномоченный:

- руководит работой данного государственного органа;
- в пределах сметы расходов утверждает его структуру и численность, разрабатывает штатное расписание;
- утверждает положение об аппарате;
- назначает и освобождает от своих должностей сотрудников государственного органа; принимает к ним меры поощрения и дисциплинарного взыскания;
- самостоятельно разрабатывает и исполняет смету расходов в соответствии с бюджетным законодательством;

³⁴⁶ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Ч. 1. С. 82–83.

– решает иные вопросы деятельности государственного органа.

Выделим следующие проблемы в региональном законодательстве и правоприменительной практике на примере ЦФО:

- отсутствие у омбудсменов ряда регионов собственных аппаратов;
- не все уполномоченные и их аппараты наделены статусом регионального государственного органа;
- вмешательство органов власти субъекта РФ в полномочия омбудсмента по руководству собственным аппаратом;
- недостаточные для эффективного выполнения задач и реализации функций омбудсмента количество сотрудников аппарата и финансирование их деятельности.

Перейдем к непосредственному изложению сути этих проблем.

1. *Отсутствие у омбудсменов ряда регионов собственных аппаратов.*

Согласно информации на сайте федерального омбудсмента, в настоящее время речь идет о 23 субъектах Российской Федерации. Т. Н. Москалькова подчеркивает, что это положение дел противоречит высокому статусу омбудсменов. Еще в докладе о деятельности за 2017 г. она рекомендовала руководителям региональных парламентов и главам субъектов РФ выполнить необходимые меры для создания собственных самостоятельных рабочих аппаратов УПЧ.

Однако, к сожалению, рекомендация федерального омбудсмента выполнена не всеми субъектами Российской Федерации. Так, в регионах ЦФО в Ивановской и Рязанской областях у уполномоченных до сих пор нет собственных аппаратов – их деятельность обеспечивают отделы областных правительств³⁴⁷ (ст. 16 Закона Ивановской области о региональном омбудсмене

³⁴⁷ Положение об отделе по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Ивановской области : утв. распоряжением вице-губернатора Ивановской области, руководителем аппарата Правительства Ивановской области от 4 июля 2013 г. № 30-од // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ивановской области. URL: <http://ombudsman.ivanovoobl.ru/upolnomochennyu/apparat-upolnomochennogo-pravam-cheloveka> (дата обращения: 07.08.2020) ; Отдел по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Рязанской области аппарата Правительства Ря-

от 8 декабря 2010 г. № 140-ОЗ, ст. 14 рязанского областного Закона от 28 декабря 2015 г. № 105-ОЗ³⁴⁸).

Обычно возложение на сотрудников высшего регионального исполнительного органа власти обязанностей обеспечивать деятельность уполномоченного осуществляется в целях оптимизации расходов бюджетов субъектов РФ. Этому способствует непонимание сути и значимости института омбудсмана. Как следствие, отсутствует прямое подчинение вышеуказанных сотрудников уполномоченному, создается фактическая зависимость омбудсмана от исполнительных органов субъекта РФ (высшего регионального исполнительного органа; подразделения, обеспечивающего разработку и реализацию государственной политики в сфере финансов), на решения которых УПЧ рассматривает жалобы согласно нормам законодательства. Это обстоятельство нарушает принцип независимости уполномоченного и препятствует эффективности его контрольной деятельности.

С учетом изложенного предлагаем внести изменения в ст. 18 Закона № 48-ФЗ и закрепить в ч. 1, что для обеспечения деятельности уполномоченного в субъекте РФ создается аппарат.

2. Не все омбудсмены и их аппараты обладают статусом государственного органа субъекта РФ; имеет место вмешательство региональных органов власти в полномочия омбудсмана по руководству собственным аппаратом.

В большинстве регионов ЦФО омбудсмен и его аппарат являются государственным органом субъекта РФ. Ранее исключение составляла Орловская область, где согласно ч. 2 ст. 15 областного Закона об уполномоченном от 16 октября 2007 г. № 705-ОЗ (утратил силу) омбудсмен и его аппарат относи-

занской области // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Рязанской области. URL: https://ombudsman.ryazangov.ru/departament/restore_rights (дата обращения: 07.05.2021).

³⁴⁸ Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области : закон Рязанской области от 28 декабря 2015 г. № 105-ОЗ : в ред. от 9 июля 2021 г. № 38-ОЗ // Рязанские ведомости. 2015. 29 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.07.2021).

лись к *органам государственной власти* региона. В настоящее время в ч. 2 ст. 19 нового Закона Орловской области об УПЧ от 8 декабря 2020 г. № 2541-ОЗ установлено, что региональный омбудсмен и его аппарат – государственный орган области.

Обозначим совокупность характеристик, свойственных УПЧ и его аппарату как государственному органу:

- он составляет часть государственного механизма субъекта Российской Федерации, имеет собственный правовой статус и зафиксированную в нормативной базе сферу компетенции;

- как юридическое лицо является самостоятельным участником отношений в публично-правовой плоскости;

- в его структуре выделяются отдельные подразделения, связанные общими функциями, которые реализуются гражданскими служащими;

- он финансируется из бюджета и наделен материальной базой.

Т. Н. Москалькова обращает внимание, что в системе государственных органов только уполномоченный является персонифицированным³⁴⁹.

Обозначим отсутствие единообразия в региональных нормативных актах по вопросу о понятии данного государственного органа. Так, в законах субъектов ЦФО закреплено, что региональным государственным органом являются:

- УПЧ и его аппарат: Владимирская³⁵⁰, Калужская, Курская, Московская, Тамбовская, Тверская области и др.;

- аппарат уполномоченного: Ярославская область, г. Москва;

- уполномоченные общей компетенции и специализированные и их объединенный аппарат: Брянская, Тульская области.

³⁴⁹ См.: Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵⁰ Устав (Основной закон) Владимирской области : принят Законодательным Собранием Владимирской области 14 августа 2001 г. : в ред. закона Владимирской области от 12 июля 2021 г. № 72-ОЗ // Владимирские ведомости. 2001. 23 авг. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2021).

В качестве позитивной практики отметим опыт ряда регионов, в которых функционирует аппарат, обеспечивающий деятельность одновременно омбудсменов общей компетенции и специализированных уполномоченных – (Брянская, Владимирская, Тверская, Тульская области). По нашему мнению, все региональные омбудсмены должны составлять единую систему под руководством УПЧ.

Согласно ч. 4 ст. 19 Устава (Основного закона) Тульской области³⁵¹ обеспечение деятельности омбудсменов общей компетенции и специализированных осуществляется их аппаратом; они являются региональным государственным органом.

Аналогичные нормы предусмотрены ч. 4 ст. 12 Устава Брянской области³⁵². При том указано, что положение об аппарате уполномоченных утверждается губернатором Брянской области.

На основании ст. 16 владимирского областного Закона от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ деятельность уполномоченного и детского омбудсмена обеспечивает аппарат УПЧ.

Как следует из ст. 2 тверского областного Закона от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО должность УПЧ является государственной, а детский омбудсмен замещает государственную должность региона в государственном органе Уполномоченный по правам человека и его аппарат. Согласно ч. 4 ст. 23 данного Закона предельная штатная численность аппарата утверждается постановлением Законодательного Собрания области.

Отметим, что вышеуказанные нормы региональных законов о том, что положение об аппарате омбудсменов утверждается главой региона (Брянская

³⁵¹ Устав (Основной закон) Тульской области : принят Тульской областной Думой 28 мая 2015 г. : в ред. закона Тульской области от 20 июля 2021 г. № 60-ЗТО // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. 2015. 29 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2021).

³⁵² Устав Брянской области : принят Брянской областной Думой 20 декабря 2012 г. : в ред. закона Брянской области от 27 февраля 2021 г. № 8-З // Официальная Брянщина. 2012. 21 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2021).

область), а предельная штатная численность аппарата – постановлением законодательного органа субъекта РФ (Тверская область), по нашему мнению, представляют собой вмешательство региональных органов власти в полномочия омбудсмена по руководству собственным аппаратом.

Считаем необходимым закрепить в Законе № 48-ФЗ и региональных законах, в которых данная норма отсутствует, что УПЧ и его аппарат являются государственным органом субъекта РФ.

3. Недостаточные для эффективного выполнения задач и реализации функций омбудсмена количество сотрудников аппарата и финансирование их деятельности.

В ряде регионов (Белгородская, Владимирская, Костромская, Орловская области) у омбудсменов всего 3–4 сотрудника в аппарате; у некоторых уполномоченных (в республиках Мордовия и Тыва) – только 1–2. Это не позволяет омбудсменам полноценно осуществлять свои функции, в том числе:

- проводить самостоятельные проверки и выездные приемы граждан;
- осуществлять сотрудничество с государственными органами различных уровней и ОМСУ;
- вести систематическое наблюдение за состоянием сферы правозащиты в регионе;
- заниматься аналитической работой, правовым просвещением, противодействием коррупции, издательской деятельностью и социальными проектами;
- вести собственный сайт.

Так, у уполномоченного Белгородской области с марта 2009 г., когда был назначен первый региональный омбудсмен Н. Я. Шатохин, до октября 2019 г. не было своего сайта, информация о его деятельности размещалась на портале губернатора и правительства области³⁵³.

³⁵³ Уполномоченный по правам человека в Белгородской области // Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области. URL: <https://belregion.ru/author/authorized/human.php> (дата обращения: 07.02.2021).

Отметим, что в докладе за 2020 г. федеральный омбудсмен Т. Н. Москалькова рекомендует региональным органам государственной власти продолжить работу по увеличению штатной численности сотрудников рабочих аппаратов уполномоченных.

В пояснительной записке к законопроекту № 573725-7³⁵⁴ расчет рабочей нагрузки сотрудников аппарата регионального омбудсмента предлагалось определять следующим образом: одна штатная единица на 250–300 тыс. жителей субъекта РФ. Получается, что в регионах России с численностью населения 1,5–2 млн человек рекомендуемое количество сотрудников аппарата УПЧ – 5–6.

Соискатель придерживается следующей точки зрения: для осуществления функций омбудсменов в полной мере вышеуказанного числа сотрудников недостаточно с учетом того, что рассмотрение обращений граждан – важное, но не единственное направление деятельности омбудсменов. Предлагаем следующий показатель – одна штатная единица аппарата уполномоченного на 200–300 тыс. человек; таким образом, численность сотрудников в крупных регионах составит от минимум 8 до 40 в таких субъектах РФ, как Московская область, г. Москва, Санкт-Петербург.

Наличие специальных критериев, по нашему мнению, позволит уполномоченным более успешно обосновывать структуру и штатную численность своего аппарата. В качестве таких критериев можем рекомендовать следующие:

– социальные, демографические, экономические характеристики региона, свидетельствующие о возможном количестве нуждающихся в защите субъектов (среди них – численность населения, количество пенсионеров, инвалидов, детей, мигрантов и т. д.);

– прогнозируемая с учетом опыта работы интенсивность обращений граждан и их тематическое разнообразие;

³⁵⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7> (дата обращения: 05.11.2020).

– необходимость выполнения комплекса задач и реализации функций уполномоченного (государственный контроль, административно-правовая защита законных интересов и прав иных лиц, совершенствование законодательства и правоприменительной практики, правовое просвещение, межрегиональное и международное сотрудничество и др.);

– обеспечение специализации сотрудников аппарата.

Все ранее рассмотренные направления деятельности омбудсменов требуют финансирования в достаточном объеме; важную роль играет и организационно-техническое обеспечение: отсутствие закрепленного за уполномоченным автотранспорта не позволит в полной мере осуществлять регулярные выезды в муниципальные образования субъекта РФ для личного приема граждан и проведения проверок.

Статья 18 Закона № 48-ФЗ не предусматривает гарантий финансового обеспечения уполномоченного в необходимом для реализации его функций объеме.

Приведем примеры из регионального законодательства. Согласно ч. 4 ст. 19 Закона Орловской области об уполномоченном от 8 декабря 2020 г. № 2541-ОЗ, штатное расписание аппарата УПЧ, структуру, численность и положение о нем утверждает региональный законодательный орган – Совет народных депутатов области по представлению омбудсмена, к которому необходимо финансовое заключение главы региона. По нашему мнению, данная норма нарушает принцип независимости регионального омбудсмена.

Отметим и позитивный пример изменения правового регулирования. Так, в ст. 14 Закона Белгородской области, регулирующего статус уполномоченного, до приведения в соответствие с Законом № 48-ФЗ была часть 7, в соответствии с которой материально-техническое и финансовое обеспечение работы омбудсмена осуществлялось администрацией губернатора Белгородской области на основании соглашения. Областным Законом от 30 декабря 2020 г. № 40 данная норма исключена.

В целях решения проблемы снабжения финансовыми средствами регионального уполномоченного В. М. Баранов и М. В. Баранова рекомендуют обеспечивать его деятельность из федерального бюджета³⁵⁵.

Со своей стороны, мы предлагаем внести изменение в ст. 18 Закона № 48-ФЗ, дополнив ее предложением о том, что региональный уполномоченный самостоятельно разрабатывает и исполняет смету своих расходов. Аналогичная норма содержалась первоначально в законопроекте № 573725-7.

Подводя итоги данного параграфа, отметим следующее.

1. В законодательстве и правоприменительной практике российских регионов (на примере ЦФО) соискателем зафиксированы следующие проблемы:

- отсутствие собственных аппаратов у омбудсменов некоторых субъектов РФ;

- не все уполномоченные и их аппараты наделены статусом государственного органа субъекта РФ;

- имеет место вмешательство региональных органов власти в полномочия УПЧ по руководству собственным аппаратом;

- недостаточные для эффективного выполнения задач и реализации функций омбудсмента количество сотрудников аппарата и финансирование их деятельности.

2. Сформулируем рекомендации по обеспечению гарантий правового статуса омбудсменов в субъектах РФ:

- закрепить в ст. 18 Закона № 48-ФЗ и региональных законах следующие нормы: для обеспечения деятельности УПЧ создается аппарат; омбудсмен и его аппарат являются государственным органом субъекта РФ; УПЧ сам разрабатывает и исполняет смету своих расходов;

- исключить возложение на сотрудников высшего регионального исполнительного органа власти обязанностей обеспечивать деятельность уполномоченного;

³⁵⁵ См.: Баранов В. М., Баранова М. В. Указ. соч. С. 18.

– гарантировать количественный состав аппарата омбудсмена, необходимый для полноценного выполнения им своих задач и реализации функций.

3. В качестве критериев для обоснования структуры и штатной численности аппарата регионального уполномоченного предлагаем следующие: демографические, социальные, экономические характеристики региона России, отражающие потенциальное количество субъектов защиты; прогнозируемая на основании опыта работы интенсивность обращений граждан и их тематическое разнообразие; обеспечение специализации сотрудников аппарата; учет комплекса взаимосвязанных разноплановых задач и функций омбудсмена.

§ 3. Совершенствование института административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

Важным условием, обеспечивающим гарантированную реализацию полномочий омбудсменов (проводить проверки подконтрольных субъектов, в т. ч. иметь доступ к требующимся для рассмотрения жалобы актам, материалам, объяснениям, и др.), является наличие административной ответственности³⁵⁶ за препятствование их работе. В отношении федерального УПЧ она установлена ст. 17.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях³⁵⁷ (далее – КоАП РФ), запрещающей:

– вмешательство в работу федерального омбудсмена в целях оказать воздействие на принятие им решений;

³⁵⁶ См. по теме: *Россинский Б. В.* Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // *Административное право и процесс.* 2017. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Соболева Ю. В.* К вопросу о понятии административного принуждения в условиях реформы контроля и надзора // *Административное право и процесс.* 2020. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁵⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 283-ФЗ // *Российская газета.* 2001. 31 дек. ; 2021. 6 июля.

- неисполнение законных требований УПЧ и обязанностей, предусмотренных законом;
- иные формы воспрепятствования работе омбудсмена.

Как следует из содержания п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, полномочия по составлению протоколов о вышеуказанных административных правонарушениях принадлежат должностным лицам полиции – органов внутренних дел; согласно ст. 23.1 КоАП РФ рассмотрение дел по ст. 17.2 данного Кодекса – это компетенция мировых судей.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ регламентирование административной ответственности за нарушение региональных и муниципальных нормативных правовых актов относится к ведению и полномочиям субъектов РФ.

Добавим, что проект нового КоАП РФ³⁵⁸, опубликованный для обсуждения, в главе об административных правонарушениях против институтов власти и порядка управления, в ст. 34.17 регламентирует ответственность за препятствование работе не только федеральных омбудсменов общей компетенции и специализированных, но и региональных уполномоченных. Согласно ст. 44.1 законопроекта прокуроры возбуждают дела о данном административном правонарушении.

В этой связи заметим следующее. В перечне законопроектов, внесенных в нижнюю палату российского парламента в октябре 2018 г. и регулирующих деятельность региональных омбудсменов, был и проект федерального закона, регламентирующий внесение изменений в КоАП РФ³⁵⁹. Законопроектом

³⁵⁸ Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2020). См. по теме: *Зырянов С. М.* Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Соколов А. Ю., Лакаев О. А.* Новеллы и недостатки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2018. № 1 (120). URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 18.06.2020).

³⁵⁹ Проект федерального закона № 573758-7 «О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт

предлагалось установить на федеральном уровне административную ответственность за препятствование работе уполномоченного в субъекте РФ. В официальном отзыве на данный законопроект Правительства России от 13 марта 2019 г. было обращено внимание на содержание п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ и констатировалось, что вышеуказанную административную ответственность следует устанавливать региональными законами. В итоге законопроект № 573758-7 не был принят.

В рамках исследования соискателем проанализировано законодательство входящих в ЦФО регионов России на предмет регулирования административной ответственности за препятствование работе УПЧ. На сегодняшний день она не предусмотрена в двух субъектах РФ из 18, составляющих ЦФО, – Белгородской³⁶⁰ и Орловской³⁶¹ областях.

Нами был осуществлен анализ правового регулирования следующих вопросов: наличие / отсутствие в региональном законе об УПЧ бланкетной нормы об ответственности за препятствование его деятельности; объект, субъекты и состав административного правонарушения; размер санкций; органы и должностные лица, которые возбуждают и рассматривают дела о данном административном правонарушении.

Перейдем к подробному рассмотрению этих вопросов.

1. Наличие в региональном законе об УПЧ бланкетной нормы об ответственности за воспрепятствование его деятельности.

В законах большинства регионов ЦФО содержатся положения о том, что за учинение препятствий работе омбудсмана законодательством предусмат-

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/573758-7> (дата обращения: 05.06.2020).

³⁶⁰ Об административных правонарушениях на территории Белгородской области : закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 : в ред. от 25 июня 2021 г. № 80 // Белгородские известия. 2002. 9 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2021).

³⁶¹ Об ответственности за административные правонарушения : закон Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ : в ред. от 8 декабря 2020 г. № 2545-ОЗ // Орловская правда. 2013. 8 июня ; 2020. 11 дек.

ривается ответственность – без уточнения, какая именно³⁶². В законах двух субъектов ЦФО – Костромской и Воронежской областей – четко зафиксировано, что за препятствование работе уполномоченного устанавливается административная ответственность. В Законе Ивановской области о региональном омбудсмене до внесения в него изменений в 2020 г. в ст. 9.1 была закреплена отсылка на областной Закон от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ³⁶³; в настоящее время эта норма исключена.

Отсутствует упоминание о вышеуказанной ответственности в законах о региональном уполномоченном четырех субъектов ЦФО: Владимирской, Орловской, Тамбовской и Тульской областей. Во владимирском областном Законе об омбудсмене от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ до внесения в него изменений в 2020 г. сведения об административной ответственности за препятствование работе УПЧ содержались в ч. 3 ст. 4, посвященной принципам и гарантиям деятельности омбудсмена; сейчас эта норма утратила силу.

2. Объект правонарушения.

Статья о запрете препятствования работе уполномоченного располагается в структуре закона субъекта РФ:

– либо в главе, посвященной административным правонарушениям, совершенным в отношении институтов власти: законы Брянской³⁶⁴, Костром-

³⁶² См., например: Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области : закон Белгородской области от 10 марта 2009 г. № 262 : в ред. от 30 декабря 2020 г. № 40 // Белгородские известия. 2009. 18 марта ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020) ; Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области : закон Смоленской области от 10 апреля 1998 г. № 7-з : в ред. от 26 ноября 2020 г. № 141-з // Рабочий путь. 1998. 25 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.11.2020).

³⁶³ Об административных правонарушениях в Ивановской области : закон Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ : в ред. от 31 мая 2021 г. № 31-ОЗ // Ивановская газета. 2008. 26 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2021).

³⁶⁴ Об административных правонарушениях на территории Брянской области : закон Брянской области от 15 июля 2007 г. № 88-З : в ред. от 27 мая 2021 г. № 41-З // Брянский рабочий. 2007. 3 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.05.2021).

ской³⁶⁵, Курской³⁶⁶, Калужской³⁶⁷, Московской³⁶⁸, Рязанской³⁶⁹, Липецкой³⁷⁰, Смоленской³⁷¹, Тверской³⁷², Тульской³⁷³, Ярославской³⁷⁴ областей, г. Москвы³⁷⁵;

³⁶⁵ Кодекс Костромской области об административных правонарушениях : закон Костромской области от 20 апреля 2019 г. № 536-6-ЗКО : в ред. от 7 июля 2021 г. № 113-7-ЗКО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.07.2021).

³⁶⁶ Об административных правонарушениях в Курской области : закон Курской области от 4 января 2003 г. № 1-ЗКО : в ред. от 16 ноября 2020 г. № 95-ЗКО // Курская правда. 2003. 11 янв. ; 2020. 20 нояб.

³⁶⁷ Об административных правонарушениях в Калужской области : закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ : в ред. от 25 июня 2021 г. № 122-ОЗ // Весть. 2011. 4 марта ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2021).

³⁶⁸ Кодекс Московской области об административных правонарушениях : закон Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ : в ред. от 8 июня 2021 г. № 102/2021-ОЗ // Ежедневные новости. Подмоскowie. 2016. 24 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.06.2021).

³⁶⁹ Об административных правонарушениях : закон Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ : в ред. от 12 июля 2021 г. № 44-ОЗ // Рязанские ведомости. 2008. 10 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2021).

³⁷⁰ Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях : закон Липецкой области от 19 июня 2017 г. № 83-ОЗ : в ред. от 14 июля 2021 г. № 567-ОЗ // Липецкая газета. 2017. 23 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.07.2021).

³⁷¹ Об административных правонарушениях на территории Смоленской области : закон Смоленской области от 25 июня 2003 г. № 28-з : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 48-з // Смоленская газета. 2003. 26 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).

³⁷² Об административных правонарушениях : закон Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО : в ред. от 9 декабря 2020 г. № 71-ЗО // Тверские ведомости. 2003. 18–24 июля ; 2020. 16–22 дек.

³⁷³ Об административных правонарушениях в Тульской области : закон Тульской области от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО : в ред. от 29 января 2021 г. № 4-ЗТО // Тульские известия. 2003. 14 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2021).

³⁷⁴ Об административных правонарушениях : закон Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з : в ред. от 2 июля 2021 г. № 64-з // Губернские вести. 2007. 8 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.07.2021).

³⁷⁵ Кодекс города Москвы об административных правонарушениях : закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 : в ред. от 19 мая 2021 г. № 14 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. 12 дек. ; Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <http://www.duma.mos.ru> (дата обращения: 25.05.2021).

– либо в главе о правонарушениях, направленных против установленного порядка управления: законы Владимирской³⁷⁶, Воронежской³⁷⁷, Тамбовской³⁷⁸ областей.

3. Состав административного правонарушения.

3.1. Нормативными актами регионов, входящих в состав ЦФО, административная ответственность предусмотрена в следующих случаях:

– препятствование деятельности уполномоченного: Владимирская, Московская, Ивановская области;

– вмешательство в работу омбудсмена с целью оказать на нее влияние: Воронежская, Рязанская, Костромская, Калужская, Смоленская области, г. Москва;

– невыполнение обязанностей, регламентированных законом о региональном уполномоченном: Брянская, Московская, Ивановская, Рязанская, Смоленская области, г. Москва;

– непредоставление должностными лицами по запросу уполномоченного сведений, важных для осуществления его правомерной деятельности: Воронежская, Ярославская области;

– неисполнение законных требований омбудсмена: Липецкая, Тульская, Тамбовская области;

– предоставление омбудсмену заведомо ложной информации: Тамбовская, Тульская области;

³⁷⁶ Об административных правонарушениях во Владимирской области : закон Владимирской области от 14 февраля 2003 г. № 11-ОЗ : в ред. от 5 мая 2021 г. № 39-ОЗ // Владимирские ведомости. 2003. 19 февр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2021).

³⁷⁷ Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ : в ред. от 5 июля 2021 г. № 79-ОЗ // Коммуна. 2004. 13 янв. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2021).

³⁷⁸ Об административных правонарушениях в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 29 октября 2003 г. № 155-З : в ред. от 6 апреля 2021 г. № 600-З // Тамбовская жизнь. 2003. 11 нояб. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.04.2021).

- несоблюдение установленных законом сроков (Костромская область) и порядка предоставления информации и ответов на запросы и обращения (Тамбовская область);

- нерассмотрение заключения регионального омбудсмана: Тверская, Ярославская области;

- воспрепятствование уполномоченному в реализации права посещать государственные и муниципальные органы и организации по вопросам своей деятельности – Ярославская область;

- препятствование деятельности омбудсмана в иной форме: Воронежская, Калужская, Костромская, Липецкая, Рязанская, Смоленская, Тверская области, г. Москва.

С учетом выводов и рекомендаций, изложенных в § 1 данной главы диссертации, предлагаем установить административную ответственность за неисполнение заключения УПЧ. Ее отсутствие существенно ослабляет эффективность контрольной деятельности омбудсмана.

Также рекомендуем расширить состав рассматриваемого административного правонарушения путем введения ответственности за его повторное совершение – это действенный и эффективный механизм, апробированный законодателем (например, ч. 4 статьи 17.2.2 КоАП РФ, регламентирующей ответственность за препятствование деятельности федерального омбудсмана по защите прав предпринимателей).

3.2. Выделим следующие варианты регулирования в региональных законах вопроса об административной ответственности за препятствование работе омбудсменов общей компетенции и специализированных:

- установление такой ответственности только в отношении УПЧ: Брянская, Калужская, Смоленская области, г. Москва;

- закрепление в разных статьях закона норм об административной ответственности за препятствование работе омбудсмана общей компетенции и об ответственности в отношении специализированных омбудсменов: Московская, Ярославская области;

– установление в одной статье вышеуказанной административной ответственности в отношении уполномоченных общей компетенции и специализированных: Владимирская, Воронежская, Ивановская, Костромская, Липецкая, Рязанская, Тамбовская, Тульская области.

4. Субъекты административного правонарушения.

В соответствии с законодательством регионов России ответственности за совершение рассматриваемого правонарушения подлежат или исключительно должностные лица (Брянская, Воронежская, Курская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тульская, Ярославская области), или также граждане и юридические лица, в том числе средства массовой информации³⁷⁹ (Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Московская, Тверская области, г. Москва). С учетом практики³⁸⁰ последний подход представляется более обоснованным и адекватным.

5. Размер санкций.

В основном, в субъектах РФ, входящих в состав ЦФО, санкция за совершение рассматриваемого административного правонарушения – это административный штраф, как правило, от 2 до 5 тыс. руб. Наибольший его размер установлен: в Воронежской области на должностных лиц – от 10 до 20 тыс. руб.; в Тверской области на юридических лиц – от 8 до 16 тыс. руб.

В федеральном законодательстве за совершение указанного в ст. 17.2 КоАП РФ правонарушения предусмотрен административный штраф в размере от 1 до 3 тыс. руб. Отметим, что такая санкция не отражает степени общественной опасности противоправных деяний и не создает условий для достижения зафиксированной в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ цели административного наказания – предупреждение совершения новых правонарушений.

³⁷⁹ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 20 октября 2014 г. по делу № 33-3689/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Президиума Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 22 января 2015 г. № 44-г-61. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁸⁰ Постановление Пермского краевого суда от 1 апреля 2013 г. по делу № 44а-267-2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В связи с этим предлагаем следующие санкции за совершение данного правонарушения: административный штраф на граждан – от 2 до 5 тыс. руб.; на должностных лиц – от 5 до 20 тыс. руб.; на юридических лиц – от 8 до 20 тыс. руб.

6. Органы и должностные лица, которые возбуждают и рассматривают дела о вышеуказанном административном правонарушении.

В абсолютном большинстве регионов ЦФО рассмотрение административных дел данной категории входит в полномочия мировых судей. Как исключение отметим опыт Тверской области, в которой такой правовой возможностью обладает исполнительный орган власти в сфере контроля и надзора (п. 3 ч. 1 ст. 9.1 областного Закона от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО).

Регулирование вопроса об органах и лицах, уполномоченных составлять протоколы о вышеуказанном административном правонарушении (далее – составлять протоколы), осуществляется в регионах ЦФО различным образом. Данные полномочия могут реализовываться следующими субъектами:

6.1. Должностные лица исполнительных органов власти региона, например:

– уполномоченного органа в сфере обеспечения региональной безопасности (п. 6 ч. 2 ст. 12.5 Кодекса об административных правонарушениях Костромской области);

– органа, осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность и управление в сфере безопасности (п. 1 ч. 1 ст. 16.5 Кодекса Московской области об административных правонарушениях);

– главного управления контроля и противодействия коррупции (ч. 1 ст. 1.5 Закона Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ);

– исполнительного регионального органа власти в сфере контроля и надзора (п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО);

– уполномоченных губернатором органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 13 Закона Владимирской области от 14 февраля 2003 г. № 11-ОЗ);

– органов исполнительной власти без какой-либо конкретизации (п. 3 ст. 31 тамбовского областного Закона от 29 октября 2003 г. № 155-3).

6.2. Должностные лица органов местного самоуправления.

Воронежский областной Закон от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ, регламентирующий административные правонарушения, в ст. 24.3 фиксирует противоправность и наказуемость препятствования работе воронежских омбудсменов общей и специальной компетенции. Согласно п. 5.1 ч. 2 ст. 8 вышеуказанного областного Закона протоколы об этом административном правонарушении составляются уполномоченными лицами региональных исполнительных органов власти согласно перечню областного правительства. Однако такой нормативный документ так и не был разработан на региональном уровне, а соответствующие полномочия были переданы ОМСУ³⁸¹.

Согласно п. 3 ст. 29 Закона Брянской области от 15 июня 2007 г. № 88-3 протоколы об административном правонарушении, выражающемся в неисполнении обязанностей, регламентированных законом о региональном омбудсмене, составляют должностные лица ОМСУ, уполномоченные их правовыми актами в соответствии с областными законами.

6.3. Должностные лица полиции (п. 1 ч. 3 ст. 16.5 Закона г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45).

³⁸¹ См.: О внесении изменения в статью 1 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий»: закон Воронежской области от 5 апреля 2011 г. № 21-ОЗ // Молодой коммунар. 2011. 7 апр. ; О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий: закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ: в ред. от 5 июля 2021 г. № 79-ОЗ // Молодой коммунар. 2010. 14 янв. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2021) ; Об утверждении перечня должностных лиц органов местного самоуправления городского округа город Воронеж, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях: постановление администрации городского округа город Воронеж от 2 ноября 2010 г. № 1006: в ред. от 18 декабря 2020 г. № 1217 // Берег. 2010. 9 нояб. ; 2020. 22 дек.

В соответствии с изменениями в КоАП РФ³⁸² должностные лица органов внутренних дел могут составлять протоколы об административных правонарушениях, зафиксированных региональными законами, исключительно в случаях, когда передача этих полномочий регламентирована соглашениями МВД России и региональных исполнительных органов власти. Иначе будут нарушены принципы, разграничивающие полномочия и предметы ведения органов власти федерального и регионального уровней.

На практике заключение таких соглашений вызвало у субъектов РФ значительные затруднения и сложности из-за необходимости передавать федеральным исполнительным органам власти материальные и финансовые средства. Как отмечает В. П. Уманская, и на уровне субъектов РФ, и на муниципальном уровне не сформированы собственные структурные подразделения, обладающие полномочиями по охране общественного порядка и способные составлять протоколы об административных правонарушениях в этой сфере³⁸³. Поэтому большинство регионов России до настоящего времени вышеуказанные соглашения не заключили³⁸⁴.

6.4. Административные комиссии (п. 2 ст. 9.1 Закона Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ).

6.5. Региональные омбудсмены общей компетенции, специализированные уполномоченные и (или) сотрудники их аппаратов, например:

– УПЧ, детский уполномоченный и омбудсмен по защите прав предпринимателей (п. 9 ч. 1 ст. 11.1 ивановского областного Закона от 24 апреля

³⁸² О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

³⁸³ См.: Уманская В. П. Проблемы разграничения и реализации полномочий Российской Федерации и ее субъектов по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок // Законы России : опыт, анализ, практика. 2018. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁸⁴ См.: Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации : новости // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_po_obespecheni-ju_ohra/Publikacii_i_vistuplenija (дата обращения: 08.12.2020).

2008 г. № 11-ОЗ; п. 11 ч. 2 ст. 13.2 липецкого регионального Закона от 19 июня 2017 г. № 83-ОЗ);

– ярославские омбудсмены, должностные лица их аппаратов – заместитель руководителя аппарата, начальник отдела, консультант (п. 7–9 ст. 8 Закона Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з);

– должностные лица аппарата уполномоченных в Тульской области (п. 20 ч. 1 ст. 4.1 областного Закона от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО).

Аналогичным образом урегулирован этот вопрос и в ряде других регионов нашей страны, не входящих в состав ЦФО. Например, в Краснодарском крае на основании ч. 1 ст. 12.2 регионального Закона от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ³⁸⁵ омбудсмен и должностные лица его аппарата правомочны составлять протоколы не только по ст. 4.5, запрещающей вмешиваться в их работу, но и по ст. 4.1, устанавливающей ответственность должностных лиц за невыполнение требований депутатов, главы региона, глав муниципальных образований и др.

В Ростовской области согласно п. 5 ч. 2 ст. 11 Закона от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС³⁸⁶ полномочием по составлению протоколов за препятствование работе УПЧ и детского омбудсмана (ст. 9.6) наделены сами уполномоченные и должностные лица аппарата УПЧ. Отмечается, что перечень вышеуказанных должностных лиц устанавливается областным правительством по предложению омбудсмана.

В Волгоградской области, в которой обязанности аппарата омбудсмана общей компетенции и детского уполномоченного осуществляет региональное казенное учреждение, установленное администрацией области, полномо-

³⁸⁵ Об административных правонарушениях : закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ : в ред. от 22 июля 2021 г. № 4506-КЗ // Кубанские новости. 2003. 29 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.07.2021).

³⁸⁶ Об административных правонарушениях : областной закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС : в ред. от 23 апреля 2021 г. № 463-ЗС // Наше время. 2002. 31 окт. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.04.2021).

чием составлять протоколы наделены должностные лица вышеуказанного казенного учреждения (п. 18 ч. 3 ст. 2.9 областного Кодекса³⁸⁷).

В Республике Адыгея данным правом обладают должностные лица аппаратов уполномоченных. В отличие от Ростовской области, сами омбудсмены разрабатывают перечень должностных лиц своих аппаратов (ч. 6–8 ст. 19 Закона Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215³⁸⁸).

В Астраханской области должностные лица аппарата УПЧ правомочны составлять протоколы в случае фактов препятствования работе омбудсменов как общей компетенции³⁸⁹, так и специализированных. Причем закреплён широкий перечень таких лиц: руководитель аппарата, начальник отдела, его заместитель, консультант-юрист, главный специалист-юрист (п. 2 ст. 34 Закона Астраханской области от 22 июня 2016 г. № 41/2016-ОЗ³⁹⁰).

В Амурской и Калининградской областях протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица аппарата уполномоченного по правам человека (п. 3 ст. 10.2 Закона Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ³⁹¹, ч. 9. ст. 90 калининградского областного Закона от 12 мая 2008 г. № 244³⁹²).

³⁸⁷ Кодекс Волгоградской области об административной ответственности : закон Волгоградской области от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД : в ред. от 4 марта 2021 г. № 8-ОД // Волгоградская правда. 2008. 18 июня ; 2021. 19 марта.

³⁸⁸ Об административных правонарушениях : закон Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215 : в ред. от 6 ноября 2020 г. № 391 // Советская Адыгея. 2004. 27 апр. ; 2020. 14 нояб.

³⁸⁹ Постановление мирового судьи судебного участка № 5 Кировского района г. Астрахани от 27 октября 2017 г. по делу об административном правонарушении № 5-1424/2017 // ГАС РФ «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

³⁹⁰ Об административных правонарушениях : закон Астраханской области от 22 июня 2016 г. № 41/2016-ОЗ : в ред. от 26 октября 2020 г. № 86/2016-ОЗ // Сборник Законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2016. 30 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2020).

³⁹¹ Об административной ответственности в Амурской области : закон Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ : в ред. от 8 июня 2021 г. № 742-ОЗ // Вестник Администрации Амурской области. 2007. 1 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.06.2021).

³⁹² Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях : закон Калининградской области от 12 мая 2008 г. № 244 : в ред. от 3 марта 2021 г. № 534 // Ка-

В Иркутской области приняты отдельные законодательные акты, регламентирующие административную ответственность за препятствование работе каждого регионального омбудсмена³⁹³. При этом протоколы составляют руководители аппаратов уполномоченных.

Именно пятый из перечисленных выше вариантов правового регулирования рассматриваемого вопроса, по нашему мнению, является наиболее предпочтительным. Прежде всего, он будет способствовать укреплению административно-правового статуса регионального омбудсмена, так как расширит его властные полномочия. Кроме того, отметим, что органы, которые в некоторых регионах наделены полномочиями составлять протоколы о воспрепятствовании деятельности омбудсмена (органы внутренних дел, исполнительные органы государственной власти, ОМСУ), являются подконтрольными уполномоченному субъектами, что может привести к возникновению коллизий³⁹⁴.

Думается, на руководителя аппарата омбудсмена также следует возложить вышеуказанные полномочия в целях наделения его статусом должностного лица регионального государственного органа.

Подобная точка зрения имеется в юридической науке. Так, Г. В. Синцов и Д. Е. Феоктистов предлагают наделить федерального УПЧ и должностных

лининградская правда. 2008. 21 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2021).

³⁹³ Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области : закон Иркутской области от 8 июня 2010 г. № 35-ОЗ : в ред. от 13 мая 2013 г. № 27-ОЗ // Областная. 2010. 16 июня ; 2013. 17 мая ; Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области : закон Иркутской области от 17 октября 2011 г. № 89-ОЗ : в ред. от 13 мая 2013 г. № 27-ОЗ // Там же. 2011. 24 окт. ; 2013. 17 мая ; Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области : закон Иркутской области от 5 мая 2014 г. № 47-ОЗ // Там же. 2014. 14 мая.

³⁹⁴ См.: Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е. Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 14.09.2020).

лиц его рабочего аппарата правовой возможностью составлять протоколы по ст. 17.2 КоАП РФ³⁹⁵.

Добавим к изложенному, что в региональном законодательстве, с нашей точки зрения, следует закреплять ответственность за воспрепятствование деятельности омбудсменов общей компетенции и специализированных в разных статьях, как это сделано в КоАП РФ, поскольку контроль детских уполномоченных и омбудсменов по защите прав предпринимателей характеризуется собственной спецификой, в том числе отличается в части перечней проверяемых органов и организаций³⁹⁶. Рекомендуем расширить практику наделения специализированных омбудсменов правом составлять протоколы в случае препятствования их работе.

Подводя итоги настоящего параграфа, сделаем следующие выводы.

1. Несмотря на многообразие норм законодательства регионов ЦФО, регулирующего административную ответственность за препятствование работе УПЧ, в настоящее время в данных нормативных правовых актах наиболее распространен состав рассматриваемого административного правонарушения, аналогичный положениям ст. 17.2 КоАП РФ.

2. В целях установления единых подходов в региональном законодательстве об административных правонарушениях рекомендуем закрепить ответственность за неисполнение заключения уполномоченного в субъекте РФ, либо исполнение заключения с нарушением установленного законом срока, либо ненаправление ответа о результатах исполнения заключения в предусмотренный законом срок; за повторное совершение данного административного правонарушения в течение года.

³⁹⁵ См.: Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е. Указ. соч. URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 14.09.2020).

³⁹⁶ См.: Галицков В. А. К вопросу о реализации мер административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в условиях изменения правовых основ его деятельности // Административное принуждение и административная ответственность : сб. науч. трудов / под ред. А. В. Гусева. Екатеринбург, 2019. С. 39–40 ; Долинская В. В., Долинская Л. М. Уполномоченные по правам ребенка в Российской Федерации // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 4. С. 26–27.

3. С учетом анализа накопленного в российских регионах опыта соискателем обоснована предпочтительность наделения уполномоченного по правам человека и руководителя его аппарата правом составлять протоколы о данном административном правонарушении.

Законопроект, закрепляющий предложения соискателя, представлен в приложении 2 к настоящей диссертационной работе.

Заключение

В проведенном исследовании предложена концепция административно-правового статуса регионального уполномоченного: разработано его определение, выявлено содержание, проведено разграничение с конституционно-правовым статусом, рассмотрены вопросы реализации, предложены направления развития и меры по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики в этой сфере.

Административно-правовой статус регионального омбудсмана, обусловленный замещением им государственной должности субъекта РФ, выступает как составляющая его правового статуса, реализуемая в административно-правовых отношениях, в сфере государственного и муниципального управления. По данному признаку административно-правовой статус омбудсмана разграничен с конституционно-правовым статусом. В содержание административно-правового статуса регионального УПЧ включены: цели деятельности; задачи, функции и полномочия в сфере управленческих отношений; гарантии, в том числе обеспечение деятельности уполномоченного его аппаратом, административная ответственность за препятствование работе омбудсмана; запреты и ограничения, установленные действующим законодательством и связанные с замещением государственной должности субъекта РФ.

В диссертации рассмотрены вопросы реализации административно-правового статуса региональных омбудсменов при: осуществлении государственного контроля, административно-правовой защиты ущемленных прав и свобод частных лиц, межведомственного взаимодействия, координации управленческой деятельности; участии в противодействии коррупции; применении мер административной ответственности за препятствование работе регионального омбудсмана.

Государственный контроль уполномоченных представлен как их функция (основное направление деятельности); способ содействия обеспечению и

восстановлению законных частных интересов и прав граждан в государственном и муниципальном управлении (назначение); вид административного процесса (содержание). Предложены: понятие; признаки; цели, задачи и функции; объект и предмет; формы и методы; стадии; виды государственного контроля уполномоченного в субъекте РФ.

Сделан вывод, что контрольный процесс омбудсменов в силу своего назначения и содержания является видом административного процесса, поскольку в ходе него проверяются соблюдение и реализация субъектами государственного и муниципального управления прав и свобод граждан. Контрольный процесс омбудсменов не принадлежит к формам осуществления исполнительной власти, но возникает по поводу и в связи с ее реализацией.

Особенностью данного процесса является то, что хотя основаниями для его инициирования является административно-правовой спор или информация о нарушениях и ущемлениях прав и интересов частных лиц, омбудсмены не обладают императивными полномочиями по обеспечению исполнения своих решений в целях разрешения административно-правового спора и устранения выявленных нарушений (в то же время имеет место региональный опыт наделения уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации юрисдикционным полномочием – составлять протоколы об административных правонарушениях). Это обстоятельство, по мнению соискателя, определяет направление для развития исследуемого института.

В диссертационной работе уточнены формы межведомственного взаимодействия регионального УПЧ с субъектами государственного и муниципального управления, осуществляемого в процессе и по итогам государственного контроля, а также вне его; соискателем выявлена функция координации уполномоченным управленческой деятельности в сфере правозащиты; предложены формы участия омбудсмента в противодействии коррупции.

По итогам исследования выработаны пути решения таких проблем правового регулирования и практики реализации административно-правового статуса регионального уполномоченного, как:

- отсутствие обязанности субъектов государственного и муниципального управления исполнять рекомендации (заключения) омбудсменов, направленные по итогам проверки нарушений законных интересов и прав граждан;
- необходимость расширения практики по обеспечению выполнения органами управления мер, перечисленных уполномоченными по правам человека в их ежегодных и специальных докладах;
- неуказание в законодательстве случаев, при которых омбудсмен реализует правовую возможность обращаться в суд с административными исками в защиту прав и свобод иных лиц;
- отсутствие на федеральном уровне норм об обязательности функционирования аппарата регионального омбудсмена как гарантии его административно-правового статуса.

В целях придания заключению регионального УПЧ юридической силы правового акта управления, разрешающего конкретный административно-правовой спор и обладающего государственно-властным характером, сформулированы следующие предложения:

- установить обязанность подконтрольных омбудсмену субъектов государственного и муниципального управления исполнять его заключения;
- закрепить, что печатное СМИ, учрежденное региональным органом власти, публикует заключение омбудсмена в 10-дневный срок со дня его обращения;
- предусмотреть административную ответственность за неисполнение заключения регионального УПЧ, его исполнение с нарушением установленного законом срока, ненаправление ответа о результатах исполнения заключения в предусмотренный законом срок, повторное совершение данного административного правонарушения в течение года.

Предложены изменения и дополнения в Закон № 48-ФЗ в части:

- исключения нормы о субсидиарности деятельности омбудсмена;
- закрепления задач и функций регионального уполномоченного;

- уточнения содержания административных процедур производства ombudсменов по жалобам граждан;

- фиксирования требований к проблематике ежегодных и специальных докладов УПЧ;

- регламентации способа обеспечения исполнения мер по совершенствованию правоприменительной практики и административных процедур, перечисленных уполномоченными в ежегодных и специальных докладах, – принятие высшим региональным исполнительным органом власти соответствующего правового акта;

- закрепления положений о том, что региональный ombудсмен и его аппарат являются государственным органом субъекта РФ; уполномоченный самостоятельно прорабатывает и выполняет смету своих расходов.

В КАС РФ и Законе № 48-ФЗ предложено уточнить случаи реализации региональными ombудсменами полномочия по обращению в суд с административными исками в защиту других лиц – исключительно, если гражданин является малоимущим или по иным уважительным причинам (недееспособность, возраст, состояние здоровья и др.) не может самостоятельно прибегнуть к механизмам судебной защиты.

Рекомендовано исключить из Закона «Об общих принципах ...» главу II.1, состоящую из одной посвященной региональным ombудсменам статьи 16.1, поскольку принятие Закона № 48-ФЗ, подробно регламентирующего их правовой статус, лишило данную главу самостоятельного предмета правового регулирования.

Предложено внести дополнения в Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 в части установления еще одного показателя оценки эффективности работы глав регионов и высших органов исполнительной власти субъектов РФ – взаимодействие с ombудсменом (процент исполненных заключений уполномоченного и мер, изложенных в его ежегодных и специальных докладах).

Соискателем предложены направления развития административно-правового статуса региональных омбудсменов:

- расширение властных полномочий (наделение УПЧ правами выносить обязательные для подконтрольных субъектов государственного и муниципального управления решения и составлять протоколы об административных правонарушениях в случае фактов препятствования своей деятельности);
- более активное использование полномочий по обращению в суд с административными исками в защиту иных лиц, формирование соответствующей практики;
- наделение омбудсменов правовой возможностью в порядке административного судопроизводства обращаться в суд в целях признания нормативных актов не действующими в случае обоснованной позиции об ущемлении данными документами прав и интересов частных лиц;
- в целях осуществления эффективного взаимодействия с ТО ФОИВ заключение недостающих и обновление имеющихся соглашений;
- распространение региональной практики реализации омбудсменами функции координации управленческой деятельности в сфере правозащиты;
- активное осуществление уполномоченными мер по противодействию коррупции;
- функционирование во всех регионах России омбудсменов и их аппаратов как государственных органов субъектов РФ;
- расширение полномочий руководителя аппарата регионального уполномоченного.

Библиографический список**I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы
Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с учетом поправок, внесенных законом Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ ; с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. – 1993. – 25 дек. ; 2020. – 4 июля.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
3. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447 ; 2021. – № 27 (Часть I). – Ст. 5045.
4. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 9 ноября 2020 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. – 1997. – 4 марта ; 2020. – 11 нояб.
5. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 14. – Ст. 2007.
6. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 46. – Ст. 7196.

7. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г. № 217-ФЗ // Российская газета. – 1997. – 16 янв. ; 2021. – 17 июня.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 294-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 22 дек. ; 2021. – 5 июля.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 283-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 дек. ; 2021. – 6 июля.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 243-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 20 нояб. ; 2021. – 5 июля.
11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 250-ФЗ // Российская газета. – 2015. – 11 марта ; 2021. – 5 июля.
12. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ : в ред. от 2 июля 2021 г. № 352-ФЗ // Российская газета. – 1996. – 24 янв. ; 2021. – 8 июля.
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Российская газета. – 1999. – 19 окт. ; 2021. – 18 июня.
14. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ : в ред. от 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 5 мая ; 2018. – 29 дек.
15. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : в ред. от 26 мая 2021 г. № 155-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (Часть I). – Ст. 6228 ; Российская газета. – 2021. – 31 мая.

16. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ : в ред. от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 30 дек. ; 2021. – 18 июня.

17. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 27 июня 2009 г. № 172-ФЗ : в ред. от 11 октября 2018 г. № 362-ФЗ // Российская газета. – 2009. – 22 июля ; 2018. – 15 окт.

18. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ : в ред. от 1 июля 2021 г. № 257-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 23 нояб. ; 2021. – 5 июля.

19. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 13 мая ; 2021. – 5 мая.

20. О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 23 июля.

21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека : федер. закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ // Российская газета. – 2015. – 8 апр.

22. Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 53 (Часть I). – Ст. 8427 ; Российская газета. – 2021. – 5 мая.

23. Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 116-ФЗ // Российская газета. – 2020. – 20 марта; 2021. – 5 мая.

24. О внесении изменения в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 апреля 2020 г. № 130-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 17. – Ст. 2708.

25. О внесении изменений в статью 69 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 апреля 2020 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 17. – Ст. 2709.

26. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ : в ред. от 2 июля 2021 г. № 359-ФЗ // Российская газета. – 2020. – 5 авг. ; 2021. – 9 июля.

27. О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Российская газета. – 2020. – 11 дек.

28. О внесении изменения в статью 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 510-ФЗ // Российская газета. – 2021. – 12 янв.

29. О внесении изменений в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 17 февраля 2021 г. № 7-ФЗ // Российская газета. – 2021. – 19 февр.

30. О Декларации прав и свобод человека и гражданина : постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-I // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

31. О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека : указ Президента Рос. Федерации от 4 августа 1994 г. № 1587 (документ утратил силу) // Российская газета. – 1994. – 9 авг.

32. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 : в ред. от

20 ноября 2020 г. № 719 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945 ; 2020. – № 47. – Ст. 7508.

33. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента Рос. Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986 : в ред. от 15 января 2019 г. № 11 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 36. – Ст. 4312 ; 2019. – № 3. – Ст. 235.

34. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 : в ред. от 15 октября 2015 г. № 499 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 49 (Часть II). – Ст. 5921 ; 2015. – № 41 (Часть II). – Ст. 5644.

35. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы : указ Президента Рос. Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 27. – Ст. 4038.

36. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 21 января 2020 г. № 21 : в ред. от 20 ноября 2020 г. № 719 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4. – Ст. 346 ; 2020. – № 47. – Ст. 7508.

37. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 6. – Ст. 966.

38. О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725 : в ред. от 8 декабря 2008 г. № 930 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 50. – Ст. 5311 ; 2008. – № 50. – Ст. 5958.

39. О межведомственной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и иных государственных корпораций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в сфере стандартизации : постановление Правительства Рос. Федерации от 13 июля 2016 г. № 672 : в ред. от 29 ноября 2018 г. № 1439 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 29. – Ст. 4842 ; 2018. – № 50. – Ст. 7755.

40. О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 ноября 2018 г. № 1373 (документ утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 48. – Ст. 7415.

41. О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 285 : в ред. от 27 марта 2020 г. № 358 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 12. – Ст. 1781 ; 2020. – № 14 (Часть II). – Ст. 2114.

42. Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок : утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 июня 2016 г. № 142. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Об утверждении положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Воронежской области : приказ Федеральной службы по надзору в сфере за-

щиты прав потребителей и благополучия человека от 10 июля 2012 г. № 743 : в ред. от 5 августа 2015 г. № 637. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной службы исполнения наказаний : приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 11 июня 2015 г. № 518. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных органов Федеральной службы судебных приставов с уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации, в том числе порядка оказания содействия уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации в предоставлении необходимой ему для рассмотрения жалобы информации территориальными органами Федеральной службы судебных приставов : приказ Федеральной службы судебных приставов от 11 марта 2021 г. № 83 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2021).

46. Устав (Основной закон) Владимирской области : принят Законодательным Собранием Владимирской области 14 августа 2001 г. : в ред. закона Владимирской области от 12 июля 2021 г. № 72-ОЗ // Владимирские ведомости. – 2001. – 23 авг. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2021).

47. Устав Красноярского края : принят Законодательным Собранием Красноярского края 5 июня 2008 г. : в ред. закона о внесении поправок в Устав Красноярского края от 11 февраля 2021 г. № 11-4756 // Краевой вестник. – 2008. – 11 июня ; Наш край. – 2021. – 26 февр.

48. Устав Брянской области : принят Брянской областной Думой 20 декабря 2012 г. : в ред. закона Брянской области от 27 февраля 2021 г. № 8-З // Официальная Брянщина. – 2012. – 21 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2021).

49. Устав (Основной закон) Тульской области : принят Тульской областной Думой 28 мая 2015 г. : в ред. закона Тульской области от 20 июля 2021 г. № 60-ЗТО // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. – 2015. – 29 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2021).

50. Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях : закон Нижегородской области от 20 мая 2003 г. № 34-З : в ред. от 8 декабря 2020 г. № 141-З // Нижегородские Новости. – 2003. – 28 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

51. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях : закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 : в ред. от 19 мая 2021 г. № 14 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – 12 дек. ; Официальный сайт Московской городской Думы. – URL: <http://www.duma.mos.ru> (дата обращения: 26.05.2021).

52. Кодекс Волгоградской области об административной ответственности : закон Волгоградской области от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД : в ред. от 4 марта 2021 г. № 8-ОД // Волгоградская правда. – 2008. – 18 июня ; 2021. – 19 марта.

53. Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях : закон Калининградской области от 12 мая 2008 г. № 244 : в ред. от 3 марта 2021 г. № 534 // Калининградская правда. – 2008. – 21 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.03.2021).

54. Кодекс Московской области об административных правонарушениях : закон Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ : в ред. от 8 июня 2021 г. № 102/2021-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2016. – 24 мая ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.06.2021).

55. Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях : закон Липецкой области от 19 июня 2017 г. № 83-ОЗ : в ред. от 14 июля 2021 г. № 567-ОЗ // Липецкая газета. – 2017. – 23 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.07.2021).

56. Кодекс Костромской области об административных правонарушениях : закон Костромской области от 20 апреля 2019 г. № 536-6-ЗКО : в ред. от 7 июля 2021 г. № 113-7-ЗКО // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.07.2021).

57. Об административных правонарушениях на территории Белгородской области : закон Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 : в ред. от 25 июня 2021 г. № 80 // Белгородские известия. – 2002. – 9 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2021).

58. Об административных правонарушениях : областной закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС : в ред. от 23 апреля 2021 г. № 463-ЗС // Наше время. – 2002. – 31 окт. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.04.2021).

59. Об административных правонарушениях в Курской области : закон Курской области от 4 января 2003 г. № 1-ЗКО : в ред. от 16 ноября 2020 г. № 95-ЗКО // Курская правда. – 2003. – 11 янв. ; 2020. – 20 нояб.

60. Об административных правонарушениях во Владимирской области : закон Владимирской области от 14 февраля 2003 г. № 11-ОЗ : в ред. от 5 мая 2021 г. № 39-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2021).

61. Об административных правонарушениях в Тульской области : закон Тульской области от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО : в ред. от 29 января 2021 г. № 4-ЗТО // Тульские известия. – 2003. – 14 июня ; Официальный ин-

тернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2021).

62. Об административных правонарушениях на территории Смоленской области : закон Смоленской области от 25 июня 2003 г. № 28-з : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 48-з // Смоленская газета. – 2003. – 26 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).

63. Об административных правонарушениях : закон Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО : в ред. от 9 декабря 2020 г. № 71-ЗО // Тверские ведомости. – 2003. – 18–24 июля ; 2020. – 16–22 дек.

64. Об административных правонарушениях : закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ : в ред. от 22 июля 2021 г. № 4506-КЗ // Кубанские новости. – 2003. – 29 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.07.2021).

65. Об административных правонарушениях в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 29 октября 2003 г. № 155-З : в ред. от 6 апреля 2021 г. № 600-З // Тамбовская жизнь. – 2003. – 11 нояб. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.04.2021).

66. Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ : в ред. от 5 июля 2021 г. № 79-ОЗ // Коммуна. – 2004. – 13 янв. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2021).

67. Об административных правонарушениях : закон Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215 : в ред. от 6 ноября 2020 г. № 391 // Советская Адыгея. – 2004. – 27 апр. ; 2020. – 14 нояб.

68. Об административной ответственности в Амурской области : закон Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ : в ред. от 8 июня 2021 г.

№ 742-ОЗ // Вестник Администрации Амурской области. – 2007. – 1 апр. ;
Официальный интернет-портал правовой информации. – URL:
<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.06.2021).

69. Об административных правонарушениях на территории Брянской области : закон Брянской области от 15 июня 2007 г. № 88-З : в ред. от 27 мая 2021 г. № 41-З // Брянский рабочий. – 2007. – 3 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.05.2021).

70. Об административных правонарушениях : закон Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з : в ред. от 2 июля 2021 г. № 64-з // Губернские вести. – 2007. – 8 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.07.2021).

71. Об административных правонарушениях в Ивановской области : закон Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ : в ред. от 31 мая 2021 г. № 31-ОЗ // Ивановская газета. – 2008. – 26 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2021).

72. Об административных правонарушениях : закон Рязанской области от 4 декабря 2008 г. № 182-ОЗ : в ред. от 12 июля 2021 г. № 44-ОЗ // Рязанские ведомости. – 2008. – 10 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2021).

73. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий : закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ : в ред. от 5 июля 2021 г. № 79-ОЗ // Молодой коммунар. – 2010. – 14 янв. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2021).

74. Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области : закон Иркутской области от 8 июня 2010 г. № 35-ОЗ : в ред. от 13 мая 2013 г. № 27-ОЗ // Областная. – 2010. – 16 июня ; 2013. – 17 мая.

75. Об административных правонарушениях в Калужской области : закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ : в ред. от 25 июня 2021 г. № 122-ОЗ // Весть. – 2011. – 4 марта ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2021).

76. О внесении изменения в статью 1 Закона Воронежской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий» : закон Воронежской области от 5 апреля 2011 г. № 21-ОЗ // Молодой коммунар. – 2011. – 7 апр.

77. Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области : закон Иркутской области от 17 октября 2011 г. № 89-ОЗ : в ред. от 13 мая 2013 г. № 27-ОЗ // Областная. – 2011. – 24 окт. ; 2013. – 17 мая.

78. Об ответственности за административные правонарушения : закон Орловской области от 6 июня 2013 г. № 1490-ОЗ : в ред. от 8 декабря 2020 г. № 2545-ОЗ // Орловская правда. – 2013. – 8 июня ; 2020. – 11 дек.

79. Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области : закон Иркутской области от 5 мая 2014 г. № 47-ОЗ // Областная. – 2014. – 14 мая.

80. Об административных правонарушениях : закон Астраханской области от 22 июня 2016 г. № 41/2016-ОЗ : в ред. от 26 октября 2020 г. № 86/2016-ОЗ // Сборник законов и нормативных правовых актов Астрахан-

ской области. – 2016. – 30 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2020).

81. Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 (документ утратил силу) // Вестник администрации Санкт-Петербурга. – 1998. – 19 февр.

82. Об Уполномоченном по правам человека в Смоленской области : закон Смоленской области от 10 апреля 1998 г. № 7-з : в ред. от 26 ноября 2020 г. № 141-з // Рабочий путь. – 1998. – 25 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.11.2020).

83. Об уполномоченном по правам человека в Волгоградской области : закон Волгоградской области от 31 марта 2000 г. № 388-ОД : в ред. от 30 июня 2021 г. № 63-ОД // Волгоградская правда. – 2000. – 4 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.06.2021).

84. Об Уполномоченном по правам человека в Московской области : закон Московской области от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ (документ утратил силу) // Подмосковные известия. – 2001. – 25 янв.

85. Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области : закон Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ : в ред. от 22 декабря 2020 г. № 484-ОЗ // Липецкая газета. – 2001. – 6 сент. ; 2020. – 25 дек.

86. Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области : закон Калужской области от 10 июня 2002 г. № 124-ОЗ : в ред. от 25 июня 2021 г. № 114-ОЗ // Весть. – 2002. – 19 июня ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2021).

87. Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области : закон Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-З : в ред. от 2 февраля 2021 г. № 3-З // Брянская неделя. – 2004. – 16 дек. ; Официальный интернет-

портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.02.2021).

88. Об Уполномоченном по правам человека в Орловской области : закон Орловской области от 16 октября 2007 г. № 705-ОЗ (документ утратил силу) // Орловская правда. – 2007. – 20 окт.

89. Об Уполномоченном по правам человека в Белгородской области : закон Белгородской области от 10 марта 2009 г. № 262 : в ред. от 30 декабря 2020 г. № 40 // Белгородские известия. – 2009. – 18 марта ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

90. Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве : закон города Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 : в ред. от 14 октября 2020 г. № 18 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2009. – 26 мая ; 2020. – 27 окт.

91. Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области : закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ : в ред. от 18 декабря 2020 г. № 125-ОЗ // Собр. законодательства Воронежской области. – 2010. – № 6 (Часть I). – Ст. 327 ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2020).

92. Об Уполномоченном по правам человека в Ивановской области : закон Ивановской области от 8 декабря 2010 г. № 140-ОЗ : в ред. от 30 апреля 2021 г. № 28-ОЗ // Ивановская газета. – 2010. – 10 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2021).

93. Об Уполномоченном по правам человека в Костромской области : закон Костромской области от 29 декабря 2010 г. № 24-5-ЗКО : в ред. от 27 октября 2020 г. № 6-7-ЗКО // СП-нормативные документы. – 2010. – 31 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2020).

94. Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области : закон Тверской области от 6 июня 2012 г. № 36-ЗО (документ утратил силу) // Тверские ведомости. – 2012. – 8–14 июля.

95. Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области : закон Ярославской области от 2 апреля 2013 г. № 6-з : в ред. от 2 июля 2021 г. № 61-з // Документ-Регион. – 2013. – 2 апр. ; 2021. – 9 июля.

96. Об Уполномоченном по правам человека во Владимирской области : закон Владимирской области от 9 июля 2013 г. № 70-ОЗ : в ред. от 12 июля 2021 г. № 73-ОЗ // Владимирские ведомости. – 2013. – 20 июля ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2021).

97. Об Уполномоченном по правам человека в Рязанской области : закон Рязанской области от 28 декабря 2015 г. № 105-ОЗ : в ред. от 9 июля 2021 г. № 38-ОЗ // Рязанские ведомости. – 2015. – 29 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.07.2021).

98. Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области : закон Саратовской области от 30 июня 2020 г. № 74-ЗСО : в ред. от 29 июня 2021 г. № 76-ЗСО // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.07.2021).

99. Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 17 июля 2020 г. № 357-79 : в ред. от 9 августа 2021 г. № 393-89 // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. – URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 12.08.2021).

100. Об уполномоченном по правам человека в Тульской области : закон Тульской области от 17 июля 2020 г. № 65-ЗТО : в ред. от 20 июля 2021 г. № 61-ЗТО // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2021).

101. О правовом регулировании отдельных вопросов деятельности Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области : закон Тамбовской области от 21 июля 2020 г. № 499-З : в ред. от 3 марта 2021 г. № 593-З // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.03.2021).

102. Об Уполномоченном по правам человека в Курской области : закон Курской области от 14 сентября 2020 г. № 62-ЗКО // Курская правда. – 2020. – 24 сент.

103. Об Уполномоченном по правам человека в Московской области : закон Московской области от 1 декабря 2020 г. № 241/2020-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2020. – 14 дек.

104. Об Уполномоченном по правам человека в Орловской области : закон Орловской области от 8 декабря 2020 г. № 2541-ОЗ : в ред. от 6 июля 2021 г. № 2646-ОЗ // Орловская правда. – 2020. – 11 дек. ; 2021. – 13 июля.

105. Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области : закон Нижегородской области от 30 декабря 2020 г. № 171-З : в ред. от 5 мая 2021 г. № 43-З // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.05.2021).

106. Об Уполномоченном по правам человека в Тверской области и Уполномоченном по правам ребенка в Тверской области : закон Тверской области от 25 июня 2021 г. № 43-ЗО // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.06.2021).

107. О противодействии коррупции в Ульяновской области : закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. № 89-ЗО : в ред. от 13 декабря 2018 г. № 145-ЗО // Ульяновская правда. – 2012. – 24 июля ; 2018. – 21 дек.

108. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области : закон Воронежской области от 26 апреля 2013 г. № 46-ОЗ (документ утратил силу) // Молодой коммунар. – 2013. – 30 апр.

109. О докладе Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод граждан на территории Красноярского края в 2019 году» : постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 19 ноября 2020 г. № 10-4461П // Красноярский край. – Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.zakon.krskstate.ru> (дата обращения: 19.11.2020).

110. О Концепции защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2010–2012 годы : указ Губернатора Смоленской области от 23 марта 2010 г. № 5 // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2010. – 5 апр.

111. О государственной информационной системе Республики Татарстан «Народный контроль» : указ Президента Республики Татарстан от 1 июня 2012 г. № УП-408 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2012. – № 6 (Часть II). – Ст. 819.

112. О Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2013–2020 годы : указ Губернатора Смоленской области от 1 марта 2013 г. № 15 // Смоленская газета. – 2013. – 6 марта.

113. О Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы : указ губернатора Воронежской области от 5 августа 2016 г. № 272-у // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.08.2020).

114. О Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2021–2025 годы : указ Губернатора Смоленской области от 17 марта 2021 г. № 26 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.03.2021).

115. Об утверждении Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае : постановление Администрации Ал-

тайского края от 1 декабря 2006 г. № 499 // Алтайская правда. – 2006. – 23 дек.

116. Об электронном взаимодействии граждан, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан в рамках функционирования государственной информационной системы Республики Татарстан «Народный контроль»: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 10 августа 2012 г. № 676 : в ред. от 19 июля 2021 г. № 590 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2012. – № 62. – Ст. 2066 ; Собр. законодательства Республики Татарстан. – 2021. – № 57. – Ст. 1582.

117. Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2021 годы : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 августа 2014 г. № 569 : в ред. от 5 февраля 2019 г. № 72 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2014. – № 62–63. – Ст. 1932 ; Собр. законодательства Республики Татарстан. – 2019. – 15 февр.

118. Регламент межведомственного взаимодействия по исполнению рекомендаций, отраженных в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Пермском крае : утв. постановлением Правительства Пермского края от 24 августа 2015 г. № 556-п : в ред. от 30 мая 2018 г. № 282-п // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2021).

119. О Межведомственной комиссии Воронежской области по вопросам реализации Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы : постановление правительства Воронежской области от 2 мая 2017 г. № 359 : в ред. от 17 января 2020 г. № 35 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2020).

120. Об утверждении Стратегии Саратовской области в сфере развития и защиты прав человека на 2018–2025 годы : постановление Правительства Саратовской области от 5 сентября 2018 г. № 492-П // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2020).

121. О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 августа 2014 года № 569 «Об утверждении Стратегии по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2018 годы» : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2019 г. № 72 // Собр. законодательства Республики Татарстан. – 2019. – 15 февр.

122. Об утверждении Положения о департаменте здравоохранения Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 апреля 2009 г. № 288 : в ред. от 21 июня 2021 г. № 367 // Молодой коммунар. – 2009. – 30 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.06.2021).

123. Об утверждении Положения о департаменте физической культуры и спорта Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 апреля 2009 г. № 289 : в ред. от 14 августа 2020 г. № 768 // Молодой коммунар. – 2009. – 30 апр. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2020).

124. Об утверждении Положения о департаменте образования, науки и молодежной политики Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 13 марта 2013 г. № 191 : в ред. от 23 октября 2020 г. № 999 // Собр. законодательства Воронежской области. – 2013. – № 8. – Ст. 207 ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.10.2020).

125. Об утверждении Положения о департаменте социальной защиты Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 декабря 2013 г. № 1132 : в ред. от 7 июня 2021 г. № 329 // Собр. законо-

дательства Воронежской области. – 2013. – № 36 (Часть IV). – Ст. 1167 ;
Официальный интернет-портал правовой информации. – URL:
<http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.06.2021).

126. Об утверждении Положения о департаменте труда и занятости населения Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 23 декабря 2013 г. № 1133 : в ред. от 25 августа 2020 г. № 797 // Собр. законодательства Воронежской области. – 2013. – № 36 (Часть IV). – Ст. 1168 ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.08.2020).

127. Об утверждении Положения о департаменте культуры Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 2 декабря 2014 г. № 1082 : в ред. от 5 октября 2020 г. № 967 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

128. Об утверждении Положения о департаменте предпринимательства и торговли Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 11 марта 2015 г. № 149 : в ред. от 2 марта 2021 г. № 87 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.03.2021).

129. Об утверждении перечня должностных лиц органов местного самоуправления городского округа город Воронеж, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : постановление администрации городского округа город Воронеж от 2 ноября 2010 г. № 1006 : в ред. от 18 декабря 2020 г. № 1217 // Берег. – 2010. – 9 нояб. ; 2020. – 22 дек.

130. Положение об отделе по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Ивановской области [Электронный ресурс] : утв. распоряжением вице-губернатора Ивановской области, руководителем аппарата Правительства Ивановской области от 4 июля 2013 г. № 30-од // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ивановской об-

ласти. – URL: <http://ombudsman.ivanovoobl.ru/upolnomochennyu/apparat-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka> (дата обращения: 07.08.2020).

131. О создании межведомственной рабочей группы по организации разработки проекта Республиканской стратегии по правам человека в Республике Татарстан [Электронный ресурс] : распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 26 октября 2013 г. № 2113-р // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан. – URL: https://upch.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_290035.pdf (дата обращения: 08.08.2020).

132. О разработке Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы [Электронный ресурс] : распоряжение правительства Воронежской области от 2 марта 2016 г. № 77-р // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. – URL: <http://wiki.ombudsman-vrn.ru/doku.php/rasporjazhenie> (дата обращения: 08.08.2020).

133. Положение об аппарате Уполномоченного по правам человека в Иркутской области [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Уполномоченного по правам человека в Иркутской области от 29 августа 2018 г. № 35 // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. – URL: <http://ombudsman.r38.ru/qa/460.html> (дата обращения: 04.08.2020).

134. Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 09.12.2020).

135. Проект федерального закона № 573758-7 «О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : автоматизированная система

обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/573758-7> (дата обращения: 05.06.2020).

136. Проект федерального закона № 573725-7 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7> (дата обращения: 05.06.2020).

137. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7> (дата обращения: 05.11.2020).

138. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год [Электронный ресурс]. – URL: <https://rg.ru/2007/04/13/upolnomochennuj-doklad-dok.html> (дата обращения: 09.10.2020).

139. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – URL: http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf (дата обращения: 21.09.2020).

140. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – URL: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/lite2-doclاد_20.04.18.pdf (дата обращения: 09.09.2020).

141. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный

сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2019> (дата обращения: 03.04.2021).

142. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020> (дата обращения: 03.04.2021).

143. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в городе Москве, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в городе Москве. – URL: <http://ombudsman.mos.ru/ru/reports/index.html> (дата обращения: 09.08.2020).

144. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Московской области. – URL: <https://upch.mosreg.ru/dokumenty/doklady-upolnomochennogo/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 09.02.2021).

145. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Московской области. – URL: <https://upch.mosreg.ru/dokumenty/doklady-upolnomochennogo/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 19.04.2021).

146. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека во Владимирской области за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека во Владимирской области. – URL: <https://ombudsman33.ru/page/ezhegodnye-doklady-upch> (дата обращения: 09.08.2020).

147. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека во Владимирской области за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека во Владимирской области. –

URL: <https://ombudsman33.ru/page/ezhegodnye-doklady-upch> (дата обращения: 03.04.2021).

148. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. – URL: <https://ombudsman.tmbreg.ru/institut-upolnomochennogo/doklady> (дата обращения: 09.08.2020).

149. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека, о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. – URL: <https://ombudsman.tmbreg.ru/institut-upolnomochennogo/doklady> (дата обращения: 03.04.2021).

150. Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Тульской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Тульской области. – URL: <https://ombudsman.tularegion.ru/documents/doklady/> (дата обращения: 03.04.2021).

151. Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калужской области и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Калужской области в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Калужской области. – URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library> (дата обращения: 09.08.2020).

152. Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калужской области и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Калужской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Калужской области. – URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library> (дата обращения: 03.04.2021).

153. Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Рязанской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Офици-

альный сайт Уполномоченного по правам человека в Рязанской области. – URL: <https://ombudsman.ryazangov.ru/reports/> (дата обращения: 03.04.2021).

154. Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. – URL: <http://wiki.ombudsman-vrn.ru/doku.php/doklady> (дата обращения: 05.09.2020).

155. Доклад о соблюдении прав человека в Воронежской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Воронежской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. – URL: <http://wiki.ombudsman-vrn.ru/doku.php/doklady> (дата обращения: 12.04.2021).

156. Доклад о соблюдении прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Тверской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тверской области. – URL: <http://ombudsman-tver.ru/reports> (дата обращения: 09.08.2020).

157. Доклад о соблюдении прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории Тверской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тверской области. – URL: <http://ombudsman-tver.ru/reports> (дата обращения: 03.04.2021).

158. Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Тульской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Тульской области в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Тульской области. – URL: <https://ombudsman.tularegion.ru/documents/doklady/> (дата обращения: 09.08.2020).

159. Доклад Уполномоченного по правам человека в Костромской области за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномочен-

ного по правам человека в Костромской области. – URL: <http://upch44.ru/index.aspx> (дата обращения: 09.08.2020).

160. Доклад Уполномоченного по правам человека в Костромской области за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Костромской области. – URL: <http://upch44.ru/index.aspx> (дата обращения: 03.04.2021).

161. Доклад Уполномоченного по правам человека в Курской области за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Курской области. – URL: <http://ombudsman-kursk.ru/pages/egdoklad.html> (дата обращения: 09.08.2020).

162. Доклад Уполномоченного по правам человека в Курской области за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Курской области. – URL: <http://ombudsman-kursk.ru/pages/egdoklad.html> (дата обращения: 07.05.2021).

163. Доклад Уполномоченного по правам человека в Смоленской области в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Смоленской области. – URL: <https://upolchel.admin-smolensk.ru/docs-72/ezhegodnye-dokla/> (дата обращения: 09.08.2020).

164. Доклад (ежегодный) «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2020 году на территории Псковской области» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Псковской области. – URL: <https://ombudsman.pskov.ru/reports/> (дата обращения: 07.05.2021).

165. Доклад «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Ивановской области и деятельности Уполномоченного по правам человека в Ивановской области в 2020 году» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ивановской области. URL: <http://ombudsman.ivanovoobl.ru/deyatelnost/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 03.04.2021).

166. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Белгородской области за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Белгородской области. – URL: <https://www.ombudsman.bel-region.ru/dokumenty/doklady/> (дата обращения: 19.04.2021).

167. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Брянской области «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Брянской области в 2020 году» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Брянской области. – URL: <https://ombudsman.bryansk.in/biblioteka/ezhegodnye-doklady/> (дата обращения: 03.04.2021).

168. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2019 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. – URL: <https://www.up76.ru/doklady/category/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 10.08.2020).

169. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области за 2020 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. – URL: <https://www.up76.ru/doklady/category/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 03.04.2021).

170. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Тверской области «Критерии оценки эффективности и показатели деятельности Уполномоченного по правам человека в Тверской области и его аппарата» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тверской области. – URL: <http://ombudsman-tver.ru/reports/arkhiv-za-2007-2011-gg/doklady> (дата обращения: 15.07.2020).

171. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека во Владимирской области «Реализация прав граждан в период борьбы с коронавирусом с 27 марта по 15 июня 2020 года» [Электронный ресурс] // Офици-

альный сайт Уполномоченного по правам человека во Владимирской области. – URL: https://ombudsman33.ru/uploads/SPECIAL_REPORT%20.pdf (дата обращения: 21.01.2021).

II. Международные нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217А (III) от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1995. – 5 апр.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах : принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г. : ратифицирован указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г. : ратифицирован указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

4. Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека [Электронный ресурс] : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г. // Официальный сайт Организации Объединенных наций. – URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/48/134> (дата обращения: 20.11.2020).

5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. : ратифицирована федер. законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ : с изм., внесенными Протоколом от 13 мая 2004 г. № 14 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 20. – Ст. 2143 ; 2018. – № 37. – Ст. 5720.

6. Заключение Парламентской ассамблеи Совета Европы № 193 от 25 января 1996 г. по заявке России на вступление в Совет Европы. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О правилах и основных условиях, определяющих выполнение обязанностей Омбудсмана : решение Европейского Парламента 94/262/ЕС от 9 марта 1994 г. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

8. Основные демократические принципы для институтов омбудсмена (Венецианские принципы) [Электронный ресурс] : приняты Венецианской комиссией 15–16 марта 2019 г. // Официальный сайт Венецианской комиссии. – URL: <https://www.venice.coe.int> (дата обращения: 09.08.2020)

9. О развитии института уполномоченного по правам человека : рекомендация № CM/Rec(2019)6 Комитета министров Совета Европы : принята 16 октября 2019 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2020. – № 2. – С. 153–155.

10. Модельный закон о статусе Уполномоченного по правам человека : принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 4 декабря 2004 г. № 24-7 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. – 2005. – № 34.

III. Материалы судебной практики

1. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 : в ред. от 17 декабря 2020 г. № 42 // Российская газета. – 2016. – 3 окт. ; 2020. – 30 дек.

2. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации

19 октября 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 5 ; № 6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 апреля 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 5 ; № 6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 декабря 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2019. – № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Постановление Президиума Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 22 января 2015 г. № 44-г-61. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 20 октября 2014 г. по делу № 33-3689/2014. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 1 февраля 2021 г. по делу № 33а-342/2021 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Тамбовского областного суда. – URL: <http://oblsud.tmb.sudrf.ru> (дата обращения: 01.07.2021).

8. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 3 февраля 2021 г. по делу № 33а-99/2021 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Тамбовского областного суда. – URL: <http://oblsud.tmb.sudrf.ru> (дата обращения: 01.07.2021).

9. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 19 декабря 2017 г. по делу № 33а-10720/2017 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

10. Апелляционное определение Московского городского суда от 28 марта 2019 г. по делу № 33а-0737/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

11. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 1 июня 2020 г. по делу № 33а-1568/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

12. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 31 августа 2020 г. по делу № 33а-2536/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

13. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 5 октября 2020 г. по делу № 33а-2662/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

14. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 2 декабря 2020 г. по делу № 33а-3602/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

11. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 10 декабря 2020 г. по делу № 33а-3171/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

12. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 23 декабря 2020 г. по делу № 33а-3944/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

13. Постановление Пермского краевого суда от 1 апреля 2013 г. по делу № 44а-267-2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.06.2020).

14. Решение Зареченского городского суда Пензенской области от 22 ноября 2019 г. по делу № 2а-1198/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

15. Решение Ленинского районного суда города Тамбова от 3 февраля 2020 г. по делу № 2а-289/2020 [Электронный ресурс] //

Официальный сайт Ленинского районного суда города Тамбова. – URL: <http://sud24.tmb.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

16. Решение Ленинского районного суда города Тамбова от 20 июля 2020 г. по делу № 2а-1246/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

17. Решение Октябрьского районного суда города Новосибирска от 29 июля 2020 г. по делу № 2а-2811/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

18. Решение Ленинского районного суда города Тамбова от 27 августа 2020 г. по делу № 2а-1225/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

19. Решение Ленинского районного суда города Тамбова от 4 сентября 2020 г. по делу № 2а-1191/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

20. Решение Ленинского районного суда города Тамбова от 8 сентября 2020 г. по делу № 2а-1005/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

21. Решение Ленинского районного суда города Курска от 25 февраля 2021 г. по делу № 2а-620/2021 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ленинского районного суда города Курска. – URL: <http://lensud.krs.sudrf.ru> (дата обращения: 01.07.2021).

22. Решение Ленинского районного суда города Курска от 19 марта 2021 г. по делу № 2а-1848/2021 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ленинского районного суда города Курска. – URL: <http://lensud.krs.sudrf.ru> (дата обращения: 01.07.2021).

23. Решение Ленинского районного суда города Курска от 5 апреля 2021 г. по делу № 2а-517/2021 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ленинского районного суда города Курска. – URL: <http://lensud.krs.sudrf.ru> (дата обращения: 01.07.2021).

24. Определение Центрального районного суда города Калининграда от 27 мая 2019 г. по делу № 9а-444/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

25. Определение Ивантеевского городского суда Московской области от 22 ноября 2019 г. по делу № 2а-1178/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

26. Определение Кирсановского районного суда Тамбовской области от 28 ноября 2019 г. по делу № 2а-903/2019 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

27. Определение Рассказовского районного суда Тамбовской области от 22 июля 2020 г. по делу № 2а-722/2020 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

28. Постановление мирового судьи судебного участка № 5 Кировского района города Астрахани от 27 октября 2017 г. по делу об административном правонарушении № 5-1424/2017 [Электронный ресурс] // ГАС РФ «Правосудие». – URL: <https://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 10.12.2020).

IV. Монографии, учебники, учебные пособия, словари

1. Автономов А. С. Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека : методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию [Текст] / А. С. Автономов, И. Н. Гаврилова. – М. : Юрист, 2011. – 103 с.

2. Административные процедуры [Текст] : коллективная монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев ; Московский гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 239 с.

3. *Алексеев С. С.* Общая теория права [Текст] : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
4. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления [Текст] : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2009. – 579 с.
5. *Бахрах Д. Н.* Административное право России [Текст] : учебник / Д. Н. Бахрах. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2011. – 624 с.
6. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – URL: <https://bse.slovaronline.com> (дата обращения: 30.08.2020).
7. *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт [Текст] / В. В. Бойцова. – М. : БЕК, 1996. – 408 с.
8. *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт [Текст] : монография / К. В. Давыдов ; отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Новосибирск : Академиздат, 2020. – 516 с.
9. *Деев А. С.* Эффективность и результативность публичного управления [Текст] : учеб. пособие / А. С. Деев, А. А. Хвоцин. – Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2007. – 255 с.
10. *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах [Текст] : учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. – М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2002. – 189 с.
11. *Зубарев С. М.* Система контроля в сфере государственного управления [Текст] : монография / С. М. Зубарев. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 152 с.
12. Институт Уполномоченного по правам человека : в поисках критериев эффективности [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2010. – 96 с.
13. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2003. – 312 с.
14. *Козлова Е. И.* Конституционное право России [Текст] : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2014. – 592 с.

15. *Матузов Н. И.* Теория государства и права [Текст] : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 3-е изд. – М. : Дело АНХ, 2009. – 528 с.
16. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях [Текст] : монография / Т. Д. Зражевская, В. И. Белоножкин, Т. В. Колобова. – М. : Проспект, 2020. – 208 с.
17. Общее административное право [Текст] : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2016. – Ч. 1. – 760 с.
18. Общее административное право [Текст] : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. – Ч. 2. – 822 с.
19. *Попов Л. Л.* Административное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев ; отв. ред. Л. Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РГ-Пресс, 2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. *Попов Л. Л.* Государственное управление в России и зарубежных странах : административно-правовые аспекты [Текст] / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачева, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2012. – 319 с.
21. *Попов Л. Л.* Государственное управление и исполнительная власть : содержание и соотношение [Текст] / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Норма, Инфра-М, 2011. – 320 с.
22. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть [Электронный ресурс] : учеб. для магистров / под ред. С. А. Старостина ; Московский гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – М. : Проспект, 2017. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Правовое регулирование государственного контроля [Электронный ресурс]: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Анкил, 2012. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 15.06.2020).

24. Противодействие коррупции : конституционно-правовые подходы [Электронный ресурс]: коллективная монография / С. А. Авакьян, И. П. Кененова, А. С. Ковлер, Е. И. Колюшин, Н. Л. Пешин, Н. С. Тимофеев, С. Н. Шевердяев; отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2016. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. *Рогачева О. С.* Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах [Текст]: монография / О. С. Рогачева. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 312 с.

26. *Россинский Б. В.* Административное право [Текст]: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 576 с.

27. *Саймон Г. А.* Менеджмент в организациях [Текст]: [сокр. пер. с англ.] / Г. А. Саймон, Д. Х. Смитбург, В. А. Томпсон; под общ. ред. А. М. Емельянова. – М.: РАГС: Экономика, 1995. – 337 с.

28. *Студеникина М. С.* Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М. С. Студеникина; Всесоюз. науч.-исслед. ин-т сов. законодательства. – М.: Юрид. лит., 1974. – 159 с.

29. *Сунгуров А. Ю.* Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) [Текст] / А. Ю. Сунгуров. – СПб.: Норма, 2005. – 384 с.

30. *Тарасов А. М.* Государственный контроль в России [Текст]: монография / А. М. Тарасов. – М.: Континент, 2008. – 672 с.

31. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах [Электронный ресурс]: монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский,

Ф. А. Лещенков, А. Н. Пилипенко, И. Г. Тимошенко, Н. Ю. Трещетенкова ;
отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. – М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015.
– Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2013. – 720 с.

33. Теория юридического процесса [Текст] / под ред. В. М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 192 с.

34. Толковый словарь Ожегова онлайн [Электронный ресурс]. – URL: <https://slovarozhegova.ru> (дата обращения: 30.06.2020).

35. Уманская В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России [Электронный ресурс] : монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. – М. : Норма, 2020. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Хаманева Н. Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан [Текст] / Н. Ю. Хаманева ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1998. – 80 с.

37. Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] : монография / О. В. Химичева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2004. – 287 с.

38. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР [Текст] / Е. В. Шорина ; отв. ред. Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1981. – 301 с.

V. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференций

1. Авакьян С. А. Десять конституционно-правовых «заповедей» законоотворчества [Электронный ресурс] / С. А. Авакьян // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. – 2010. – № 1. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 08.02.2020).

2. *Авакьян С. А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения [Электронный ресурс] / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. *Аврутин Ю. Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? [Электронный ресурс] / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. *Автономов А. С.* Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве [Текст] / А. С. Автономов // Советское государство и право. – 1988. – № 3. – С. 116–122.
5. *Агапов А. Б.* Юрисдикционная деятельность, обусловленная рассмотрением обращений граждан [Электронный ресурс] / А. Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Административное судопроизводство. Часть I. Подготовка, подача и рассмотрение иска [Электронный ресурс] / Л. Ф. Бадыков, Т. В. Богданова, В. А. Гуреев, К. Б. Ряховский ; под ред. В. А. Гуреева. – М. : Редакция «Российской газеты», 2016. – Вып. 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства [Электронный ресурс] : материалы IV Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию проф. И. А. Склярова (Н. Новгород, 12 апреля 2018 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2018. – URL: <http://www.law.unn.ru/wp-content/uploads/sites/18/2018/04/Sbornik-po-rezultatam-IV-konferentsii.pdf> (дата обращения: 15.06.2020).
8. Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте

Рос. Федерации [Текст]. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – № 3 (6) : Эффективность государственного управления : критерии и показатели (зарубежный опыт). – 32 с.

9. *Аникин С. Б.* Противодействие коррупции в таможенных органах России и Китая [Электронный ресурс] / С. Б. Аникин, В. Д. Коваль // Юридическая наука в Китае и России. – 2020. – № 3. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 25.09.2020).

10. *Анисимова Л. В.* Особенности и перспективы законодательного регулирования деятельности института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [Текст] / Л. В. Анисимова // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. – С. 21–25.

11. *Баранов В. М.* Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [Текст] / В. М. Баранов, М. В. Баранова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 3. – С. 15–28.

12. *Барциц И. Н.* Конституционное право на хорошее (эффективное) управление : критерии, показатели, оценки [Электронный ресурс] / И. Н. Барциц // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. *Бахрах Д. Н.* Понятие «административная жалоба» [Электронный ресурс] / Д. Н. Бахрах, А. В. Семенов // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 14.07.2020).

14. *Башимов М. С.* Институт омбудсмана в странах СНГ и Балтии [Текст] / М. С. Башимов // Российская юстиция. – 2007. – № 6. – С. 69–74.

15. *Белоножкин В. И.* Аппарат уполномоченного по правам человека как гарант эффективности его деятельности [Текст] / В. И. Белоножкин // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. – С. 17–20.

16. *Браташова Ю. А.* Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях [Электронный ресурс] /

Ю. А. Браташова // *Законы России : опыт, анализ, практика.* – 2018. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. *Василевич Г. А.* Концепция Национального учреждения по правам человека в Беларуси : концепция предполагаемого проекта Закона об Уполномоченном по правам человека в Беларуси [Электронный ресурс] / Г. А. Василевич. – Минск : БГУ, 2013. – URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/106007263> (дата обращения: 10.11.2020).

18. *Воронина И. А.* Теоретические и практические проблемы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации [Текст] / И. А. Воронина, Е. И. Максименко, А. К. Каримбаева // *Юридический мир.* – 2020. – № 4. – С. 34–38.

19. *Воронов А. М.* К вопросу о модернизации концепции административного права современной России [Электронный ресурс] / А. М. Воронов // *Административное право и процесс.* – 2017. – № 5. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. *Галицков В. А.* К вопросу о реализации мер административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка в условиях изменения правовых основ его деятельности [Текст] / В. А. Галицков // *Административное принуждение и административная ответственность : сб. науч. трудов / под ред. А. В. Гусева.* – Екатеринбург, 2019. – С. 39–44.

21. *Давтян С.* Развитие института Омбудсмана в России [Электронный ресурс] / С. Давтян // *Европейский омбудсман : журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека.* – URL: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/razvitie-instituta-ombudsmana-v-rossii (дата обращения: 28.07.2020).

22. *Дехтярь И. Н.* О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы [Электронный ресурс] / И. Н. Дехтярь // *Административное право и*

процесс. – 2020. – № 3. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. *Долинская В. В.* Уполномоченные по правам ребенка в Российской Федерации [Текст] / В. В. Долинская, Л. М. Долинская // *Законы России : опыт, анализ, практика.* – 2020. – № 4. – С. 26–30.

24. *Жанузакова Л. Т.* Административная жалоба как основа публично-правового спора [Электронный ресурс] / Л. Т. Жанузакова // *Административное право и процесс.* – 2020. – № 5. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. *Завалунов А. З.* Система государственного контроля в сфере исполнительной власти [Текст] / А. З. Завалунов // *Актуальные проблемы российского права.* – 2009. – № 2 (11). – С. 169–175.

26. *Зайков Д. Е.* Уполномоченные по защите прав предпринимателей как участники административного судопроизводства [Электронный ресурс] / Д. Е. Зайков // *Административное право и процесс.* – 2019. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. *Зеленцов А. Б.* Административный процесс как вид юридического процесса : современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации [Электронный ресурс] / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия : Право.* – 2018. – № 4. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.02.2020).

28. *Зеленцов А. Б.* Границы и структура предмета административного права современной России : дискуссионные вопросы [Электронный ресурс] / А. Б. Зеленцов // *Административное право и процесс.* – 2020. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. *Зеленцов А. Б.* Конституционализация административного права в России : теоретические проблемы [Электронный ресурс] / А. Б. Зеленцов // *Административное право и процесс.* – 2018. – № 12. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. *Зеленцов А. Б.* Концептуальные подходы к определению административного права : опыт сравнительно-правового исследования [Электронный ресурс] / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2019. – № 7. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
31. *Зражевская Т. Д.* Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции [Текст] / Т. Д. Зражевская // Омбудсмен. – 2012. – № 2. – С. 12–16.
32. *Зражевская Т. Д.* Проблемы совершенствования института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [Текст] / Т. Д. Зражевская // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. – С. 11–17.
33. *Зубарев С. М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права [Электронный ресурс] / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
34. *Зубарев С. М.* К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении [Электронный ресурс] / С. М. Зубарев // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 09.04.2020).
35. *Зубарев С. М.* Контроль как вид административного процесса [Текст] / С. М. Зубарев // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8. – С. 53–61.
36. *Зубарев С. М.* О контроле в системе федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] / С. М. Зубарев // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 09.04.2020).
37. *Зубарев С. М.* О содержании целей и принципов в государственном управлении [Электронный ресурс] / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. *Зубарев С. М.* О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении [Текст] / С. М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 31–36.

39. *Зырянов С. М.* Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа [Электронный ресурс] / С. М. Зырянов // Журнал российского права. – 2019. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. *Зырянов С. М.* Досудебное обжалование в сфере государственного контроля (надзора) третьими лицами [Электронный ресурс] / С. М. Зырянов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 17.04.2020).

41. *Зырянов С. М.* Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований [Электронный ресурс] / С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 17.04.2020).

42. *Зырянов С. М.* Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ [Электронный ресурс] / С. М. Зырянов // Журнал российского права. – 2020. – № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. *Зырянов С. М.* Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс] / С. М. Зырянов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 17.04.2020).

44. *Игнатенко В. В.* Проблемы законодательного регулирования гарантий организации и деятельности уполномоченных по правам человека в

субъектах Российской Федерации [Текст] / В. В. Игнатенко // Академический юридический журнал. – 2019. – № 4 (78). – С. 16–21.

45. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] / Н. А. Игонина, В. Г. Бессарабов, И. С. Викторов, О. В. Буренина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Калинин Г. И. Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : некоторые проблемы и спорные моменты [Электронный ресурс] / Г. И. Калинин // Административное право и процесс. – 2019. – № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Карташова Е. Г. Новый этап – новые возможности [Текст] / Е. Г. Карташова // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – 2021. – № 10. – С. 105–107.

48. Ким Ю. В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы или же к вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» [Электронный ресурс] / Ю. В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Кобзарь-Фролова М. Н. Традиционные и модернизированные подходы к сути и содержанию предмета и метода административного права [Электронный ресурс] / М. Н. Кобзарь-Фролова // Административное право и процесс. – 2019. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации [Текст] / В. В. Комарова // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 21–31.

51. Конин Н. М. К легализации публичной власти в обновленной Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] / Н. М. Конин,

Е. И. Маторина, Т. С. Мангушева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 6 (137). – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 25.09.2020).

52. *Кононов П. И.* О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия [Электронный ресурс] / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Контроль за реализацией социально-экономических прав граждан на уровне субъекта Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. Л. Захаров, А. Н. Анохина, А. Н. Славкина, К. В. Крестинина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 7. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. *Кручинин Ю. С.* О критериях эффективности деятельности регионального Уполномоченного по правам человека [Текст] / Ю. С. Кручинин // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 22–24.

55. *Кудилинский М. Н.* Соотношение контрольного и юрисдикционного производств [Текст] / М. Н. Кудилинский // Журнал конституционного правосудия. – 2021. – № 2 (80). – С. 4–9.

56. *Кудрин А. С.* К вопросу об эффективности деятельности государственных органов по защите трудовых прав и свобод [Электронный ресурс] / А. С. Кудрин // Трудовое право в России и за рубежом. – 2019. – № 2. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. *Лубский Р. А.* Особенности конституционно-правового статуса омбудсмена в системе органов государственной власти [Электронный ресурс] / Р. А. Лубский, С. Г. Трифонов // Юрист-Правоведъ. – 2020. – № 1. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 06.03.2020).

58. *Мартынов А. В.* Основные направления реформирования современной системы государственного контроля и надзора в России [Электронный ресурс] / А. В. Мартынов // Административное и

муниципальное право. – 2016. – № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. *Мартынов А. В.* Обзор III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» [Электронный ресурс] / А. В. Мартынов, И. Ф. Ляпин, М. Д. Прилуков // Государство и право. – № 8. – 2018. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 15.06.2020).

60. *Матейкович М. С.* Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод [Электронный ресурс] / М. С. Матейкович, И. С. Романчук // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. *Мильшин Ю. Н.* Оптимизация управленческой деятельности в современных условиях [Электронный ресурс] / Ю. Н. Мильшин // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. *Миронов О. О.* Критерии эффективности деятельности омбудсманов (государственных правозащитников) [Электронный ресурс] / О. О. Миронов // Право и образование. – 2010. – № 4. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 23.07.2020).

63. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека – новый этап развития [Текст] / Т. Н. Москалькова // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – 2021. – № 10. – С. 4–16.

64. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России [Электронный ресурс] / Т. Н. Москалькова // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

65. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития

[Текст] / Т. Н. Москалькова // *Законы России : опыт, анализ, практика.* – 2020. – № 4. – С. 3–10.

66. *Москалькова Т. Н.* О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [Текст] / Т. Н. Москалькова // *Конституционное и муниципальное право.* – 2018. – № 1. – С. 4–7.

67. *Никонова Ю. Ш.* Формы и методы государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс] / Ю. Ш. Никонова // *Юридическая наука и правоохранительная практика.* – 2017. – № 3. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. *Ноздрачев А. Ф.* Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] / А. Ф. Ноздрачев, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова // *Журнал российского права.* – 2017. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. *Овсепян Ж. И.* Концептуальные основы учреждения института омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в современном мире (практика зарубежных государств) [Текст] / Ж. И. Овсепян // *Законы России : опыт, анализ, практика.* – 2020. – № 4. – С. 89–95.

70. *Плуталов И. Ю.* Административно-правовая основа статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс] / И. Ю. Плуталов // *Административное право и процесс.* – 2019. – № 10. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. *Плуталов И. Ю.* Жалоба Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и процесс ее рассмотрения [Электронный ресурс] / И. Ю. Плуталов // *Административное право и процесс.* – 2020. – № 6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. *Попов Л. Л.* Развитие теории административного права в современных условиях [Электронный ресурс] / Л. Л. Попов //

Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Прилуков М. Д. К вопросу о государственном контроле качества оказания медицинской помощи населению [Электронный ресурс] / М. Д. Прилуков // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2017. – URL: <https://pps.ranepa.ru/Publication2/2017> (дата обращения: 15.06.2020).

74. Репин В. В. Институт Уполномоченного по права человека как дополнительная гарантия государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина [Электронный ресурс] / В. В. Репин // Государственно-правовые исследования. – 2020. – № 3. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 16.08.2020).

75. Романенко Н. С. Виды юридического процесса (проблемы классификации) [Электронный ресурс] / Н. С. Романенко // Сибирский юридический вестник. – 2019. – № 4. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 12.03.2020).

76. Россинский Б. В. Государственное управление и административные реформы [Электронный ресурс] / Б. В. Россинский // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2018. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Россинский Б. В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности [Электронный ресурс] / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Россинский Б. В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] / Б. В. Россинский //

Административное право и процесс. – 2019. – № 10. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. *Сабаева С. В.* Взаимодействие уполномоченных по правам человека с органами исполнительной власти : проблемы и перспективы [Текст] / С. В. Сабаева // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2020. – № 4. – С. 31–38.

80. *Сергун П. П.* Государственная власть и государственное управление [Электронный ресурс] / П. П. Сергун // Правовая культура. – 2017. – № 4 (31). – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.03.2020).

81. *Серков П. П.* Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения [Электронный ресурс] / П. П. Серков // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. *Синцов Г. В.* Вопросы административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека [Электронный ресурс] / Г. В. Синцов, Д. Е. Феоктистов // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 9. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 14.09.2020).

83. *Синцов Г. В.* Институт Уполномоченного по правам человека в механизме противодействия коррупции [Текст] / Г. В. Синцов // Юридический мир. – 2012. – № 3. – С. 30–33.

84. *Скупова И. А.* Эффективность омбудсмана : особое измерение [Текст] / И. А. Скупова // Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты : российский и международный опыт : сб. статей / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2007. – С. 150–155.

85. *Соболева Ю. В.* К вопросу о понятии административного принуждения в условиях реформы контроля и надзора [Электронный ресурс] / Ю. В. Соболева // Административное право и процесс. – 2020. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

86. *Соболева Ю. В.* Определение понятия «негосударственные организации» при развитии тенденции наделения их публичными полномочиями [Электронный ресурс] / Ю. В. Соболева // Административное право и процесс. – 2018. – № 6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. *Соколов А. Ю.* Новеллы и недостатки проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1 (120). – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 18.06.2020).

88. *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества [Электронный ресурс] / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2019. – № 4. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

89. *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы [Электронный ресурс] / Ю. Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2020. – № 1. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

90. *Старилов Ю. Н.* Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? [Электронный ресурс] / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

91. *Стахов А. И.* О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм [Электронный ресурс] / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2018. – № 6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

92. *Степаненко Ю. В.* Логика преобразований в исполнительной власти [Электронный ресурс] / Ю. В. Степаненко // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6. – URL: <https://vestnik.msal.ru/jour/article/view/807/807> (дата обращения: 10.03.2020).

93. *Степанова Д. Н.* Сравнительно-правовой анализ статуса Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] / Д. Н. Степанова // Наука. Общество. Государство. – 2019. – № 4. – URL: <https://www.elibrary.ru> (дата обращения: 12.05.2020).

94. *Студеникина М. С.* О некоторых направлениях развития административного права в современный период [Электронный ресурс] / М. С. Студеникина // Административное право и процесс. – 2019. – № 5. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

95. *Третьяк М. А.* Координация как способ предупреждения и разрешения конституционно-правовых конфликтов [Электронный ресурс] / М. А. Третьяк // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

96. *Уваров А. А.* Об оптимизации функциональных и организационных основ института Уполномоченного по правам человека в России [Электронный ресурс] / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

97. *Уманская В. П.* Проблемы разграничения и реализации полномочий Российской Федерации и ее субъектов по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок [Электронный ресурс] / В. П. Уманская // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2018. – № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

98. *Умнова-Конюхова И. А.* Институт правозащитника в европейских странах : общее и особенное в системе и правовом статусе [Текст] /

И. А. Умнова-Конюхова, В. А. Николаев // *Законы России : опыт, анализ, практика.* – 2020. – № 4. – С. 78–88.

99. *Шамрин М. Ю.* Административно-правовой статус детского омбудсмена в России [Электронный ресурс] / М. Ю. Шамрин // *Административное право и процесс.* – 2020. – № 7. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

100. *Шамрин М. Ю.* Административно-правовые механизмы защиты прав человека в зарубежных государствах [Электронный ресурс] / М. Ю. Шамрин, Е. В. Мигачева // *Административное право и процесс.* – 2017. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

101. *Черкасов К. В.* Некоторые аспекты противодействия коррупции на межрегиональном уровне государственного управления (уровне федерального округа) [Электронный ресурс] / К. В. Черкасов // *Законы России : опыт, анализ, практика.* – 2019. – № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

102. *Черников В. В.* Контрольно-надзорное усмотрение : природа, понятие, пределы [Текст] / В. В. Черников // *Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы V Всерос. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 07–08 июня 2019 г.)* / отв. ред. А. В. Мартынов. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского, 2019. – С. 71–80.

103. *Черногоров Д. А.* Должностное лицо как субъект административного права [Электронный ресурс] / Д. А. Черногоров // *Административное и муниципальное право.* – 2014. – № 7. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

104. *Чиркин В. Е.* Контрольная власть [Текст] / В. Е. Чиркин // *Государство и право.* – 1993. – № 4. – С. 10–18.

VI. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. *Алексеев Д. Б.* Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Алексеев Денис Борисович. – М., 2015. – 240 с.
2. *Амирова Р. Р.* Организационно-правовые вопросы деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Амирова Римма Рашитовна. – Казань, 2006. – 28 с.
3. *Амосов К. М.* Акты уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Амосов Константин Михайлович. – Казань, 2006. – 24 с.
4. *Аникитин А. А.* Административно-правовой статус должностных лиц [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Аникитин Артур Александрович. – М., 2009. – 23 с.
5. *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности : вопросы теории и практики [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Беляев Валерий Петрович. – Саратов, 2006. – 436 с.
6. *Бойцова В. В.* Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. – 457 с.
7. *Бондаренко А. А.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бондаренко Антон Алексеевич. – М., 2006. – 26 с.
8. *Буянкина Е. С.* Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Буянкина Елена Сергеевна. – Челябинск, 2006. – 28 с.

9. *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Бялкина Татьяна Михайловна. – Саратов, 2007. – 43 с.
10. *Вершинина И. Ф.* Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации : конституционно-правовое исследование [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Вершинина Ирина Федоровна. – М., 2009. – 26 с.
11. *Гаврилкина Ю. В.* Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гаврилкина Юлия Владимировна. – Саратов, 2019. – 27 с.
12. *Галяутдинов Б. С.* Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Галяутдинов Булат Салаватович. – М., 2014. – 209 с.
13. *Горбачев А. П.* Специализация института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : на примере уполномоченного по защите прав предпринимателей [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Горбачев Александр Петрович. – Белгород, 2015. – 22 с.
14. *Гурин А. И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гурин Андрей Игоревич. – М., 2005. – 21 с.
15. *Давыдов К. В.* Административные процедуры [Текст] : концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Давыдов Константин Владимирович. – Н. Новгород, 2020. – 655 с.
16. *Добробаба М. Б.* Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Добробаба Марина Борисовна. – Ростов н/Д., 2006. – 26 с.

17. *Евдошенко А. П.* Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека Российской Федерации : теория, практика, перспективы [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Евдошенко Андрей Петрович. – СПб., 2009. – 25 с.
18. *Еремеева О. Н.* Конституционно-правовой статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Еремеева Ольга Николаевна. – М., 2008. – 24 с.
19. *Засыпалова В. И.* Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Засыпалова Валентина Ивановна. – М., 2005. – 34 с.
20. *Захарова М. А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Захарова Марина Анатольевна. – Саратов, 2017. – 27 с.
21. *Зырянов С. М.* Административный надзор органов исполнительной власти [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Зырянов Сергей Михайлович. – М., 2010. – 55 с.
22. *Калинина Е. Г.* Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом : сравнительно-правовое исследование [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Калинина Екатерина Геннадьевна. – Екатеринбург, 2016. – 26 с.
23. *Колосов А. В.* Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Колосов Александр Викторович. – Иркутск, 2015. – 22 с.
24. *Корабельникова Ю. Л.* Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина [Текст] : автореф.

дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Корабельникова Юлия Леонидовна. – М., 2007. – 26 с.

25. *Корнеева Н. В.* Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Корнеева Надежда Владимировна. – СПб., 2002. – 18 с.

26. *Лукашова Н. Ф.* Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина : конституционно-правовой аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Лукашова Нина Федоровна. – Саратов, 2010. – 182 с.

27. *Майоров А. Г.* Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Майоров Андрей Геннадьевич. – М., 2002. – 29 с.

28. *Малышева Г. А.* Государственные гарантии гражданских служащих : современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Малышева Галина Александровна. – Воронеж, 2012. – 227 с.

29. *Маркелова Е. Г.* Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Маркелова Елена Геннадьевна. – Саратов, 2003. – 32 с.

30. *Мартынов А. В.* Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Мартынов Алексей Владимирович. – Воронеж, 2011. – 56 с.

31. *Маштакова Е. А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Маштакова Елена Александровна. – Ростов н/Д., 2000. – 205 с.

32. *Потокин И. В.* Административно-правовой статус федеральных органов административного контроля и административного надзора [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Потокин Игорь Викторович. – СПб., 2008. – 30 с.

33. *Семенова А. Ю.* Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Семенова Анастасия Юрьевна. – Тюмень, 2006. – 27 с.

34. *Смородинова Ю. С.* Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Смородинова Юлия Сергеевна. – Волгоград, 2015. – 210 с.

35. *Соболева Ю. В.* Административно-правовой статус негосударственных организаций [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Соболева Юлия Викторовна. – Саратов, 2018. – 49 с.

36. *Федорова О. В.* Уполномоченный по правам ребенка : конституционно-правовое исследование [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Федорова Олеся Валерьевна. – Омск, 2017. – 22 с.

37. *Феоктистов Д. Е.* Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : сравнительно-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Феоктистов Данил Евгеньевич. – Саратов, 2012. – 224 с.

38. *Хаманева Н. Ю.* Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Хаманева Наталия Юрьевна. – М., 1997. – 48 с.

39. *Черкасов К. В.* Государственное управление на уровне Федерального округа : административно-правовое исследование [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Черкасов Константин Валерьевич. – М., 2009. – 38 с.

40. *Черногоров Д. А.* Административно-правовой статус должностного лица в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Черногоров Денис Александрович. – М., 2014. – 187 с.
41. *Чуксина В. В.* Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите : сравнительно-правовое исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Чуксина Валентина Валерьевна. – Омск, 2016. – 432 с.
42. *Шабанова З. М.* Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шабанова Зурида Муссовна. – М., 2004. – 25 с.
43. *Шамрин М. Ю.* Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шамрин Максим Юрьевич. – М., 2014. – 345 с.
44. *Шеенков О. А.* Становление конституционного института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шеенков Олег Анатольевич. – М., 2001. – 29 с.
45. *Шилин Г. В.* Координация как функция в деятельности администрации субъекта Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шилин Глеб Вячеславович. – Томск, 2002. – 24 с.
46. *Эмих В. В.* Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Эмих Валентина Викторовна. – Екатеринбург, 2008. – 220 с.

VII. Интернет-ресурсы

1. В Государственной Думе в первом чтении принят законопроект о регулировании деятельности региональных омбудсменов [Электронный

ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. – URL: https://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/v_gosudarstvennoj_dume_v_pervom_chtenii_prinjat_zakonoproekt_ob_otmene_poshliny_dlja_regionalnykh_ombudsmenov (дата обращения: 19.03.2021).

2. В Ульяновской области упразднен институт уполномоченного по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. – URL: <https://media73.ru/2018/v-ulyanovskoy-oblasti-uprazhnen-institut-upolnomochennogo-po-protivodeystviyu-korrupsii> (дата обращения: 24.11.2020).

3. Верховенство права: российское общественное мнение о правовой защищенности и возможности отстоять свои права [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.levada.ru> (дата обращения: 30.05.2021).

4. Выступление Уполномоченного на парламентских слушаниях, посвященных 25-летию Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] // 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 (дата обращения: 06.12.2020).

5. Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: новости // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – URL: https://мвд.пф/мвд/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_po_obespecheniju_ohra/Publikacii_i_vistuplenija (дата обращения: 08.12.2020).

6. Может ли Уполномоченный по правам человека в городе Москве обратиться в суд с административным иском в защиту прав неопределенного круга лиц, публичных интересов? [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в городе Москве. –

URL: <http://ombudsman.mos.ru/ru/victory/1/11/131/index.html> (дата обращения: 27.02.2020).

7. Народный контроль [Электронный ресурс] // Портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан. – URL: <https://uslugi.tatarstan.ru/open-gov> (дата обращения: 15.08.2021).

8. Омбудсмен приняла участие в заседании рабочей группы по разработке проекта Федерального конституционного закона [Электронный ресурс] // Официальный сайт уполномоченного по правам человека в Воронежской области. – URL: <https://ombudsman-vrn.ru/index.php/90-deyatelnost/sovershenstvovanie-zakonodatelstva/2256-ombudsmen-prinyala-uchastie-v-zasedanii-rabochej-gruppy-po-razrabotke-proekta-federalnogo-konstitutsionnogo-zakona> (дата обращения: 10.11.2020).

9. Отдел по обеспечению деятельности Уполномоченного по правам человека в Рязанской области аппарата Правительства Рязанской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Рязанской области. – URL: https://ombudsman.ryazangov.ru/department/restore_rights (дата обращения: 07.05.2021).

10. Противодействие коррупции [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Ульяновской области. – URL: <http://anticorrupt.ulgov.ru> (дата обращения: 20.03.2021).

11. Реализацию стратегии в сфере развития и защиты прав человека рассмотрели в облправительстве [Электронный ресурс] // Официальный портал органов власти Воронежской области. – URL: <https://www.govvrn.ru/novost/id/2979194> (дата обращения: 28.11.2020).

12. Региональные уполномоченные по правам человека Уральского федерального округа в режиме видео-конференц-связи обсудили вопросы соблюдения прав граждан в условиях ограничительных мер [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. – URL:

https://ombudsman.midural.ru/news/show/id/4545/news_category/61 (дата обращения: 06.12.2020).

13. Состоялось расширенное заседание коллегии Следственного комитета России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации. – URL: <https://sledcom.ru/news/item/1545942/> (дата обращения: 06.03.2021).

14. Состояние преступности в России за январь – июнь 2021 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 01.08.2021).

15. Специальные доклады [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. – URL: <http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/> (дата обращения: 21.01.2021).

16. Специальные доклады [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. – URL: <https://ombudsman.midural.ru/article/show/id/1014> (дата обращения: 21.01.2021).

17. Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Калужской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Калужской области. – URL: <http://www.ombudsman.kaluga.ru/library/?content=docs&folder=129> (дата обращения: 21.01.2021).

18. Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. – URL: <https://ombudsmanspb.ru/doklady-upolnomochennogo/spetsialnye-doklady.php> (дата обращения: 21.01.2021).

19. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – URL:

<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781>
(дата обращения: 20.03.2021).

20. Татьяна Москалькова отметила Тамбовского омбудсмена в качестве примера по административным искам в деле защиты прав человека [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области. – URL: <https://ombudsman.tmbreg.ru/news/tatyana-moskalkova-otmetila-tambovskogo-ombudsmena-v-kachestve-primera-po-ispolzovaniyu-administrativnyh-iskov-v-dele-zashhity-prav-cheloveka> (дата обращения: 21.01.2021).

21. Уполномоченный по правам человека в Белгородской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области. – URL: <https://belregion.ru/author/authorized/human.php> (дата обращения: 07.02.2021).

22. COVID-19 : защита прав человека в условиях распространения коронавирусной инфекции (06.07.–13.07.2020) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: http://ombudsmanspb.ru/ru/14_07_2020_covid_19_zaschita_prav_cheloveka_v_uslo (дата обращения: 15.02.2021).

ПРИЛОЖЕНИЯ**ПРИЛОЖЕНИЕ 1****Проект****РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ****ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации в целях совершенствования регулирования
основ правового статуса уполномоченных по правам человека
в субъектах Российской Федерации****Статья 1**

Исключить из Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2003. № 27. Ст. 2709; 2005. № 1. Ст. 17, 25; 2006. № 1. Ст. 10; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3287; № 31. Ст. 3452; № 44. Ст. 4537; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 21; № 13. Ст. 1464; № 21. Ст. 2455; № 30. Ст. 3747, 3805, 3808; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553, 5556; 2008. № 29. Ст. 3418; № 30. Ст. 3613, 3616; № 48. Ст. 5516; № 52. Ст. 6236; 2009. № 48. Ст. 5711; № 51. Ст. 6163; 2010. № 15. Ст. 1736; № 31. Ст. 4160; № 41. Ст. 5190; № 46. Ст. 5918; № 47. Ст. 6030, 6031; № 49. Ст. 6409; № 52. Ст. 6984; 2011. № 17. Ст. 2310; № 27. Ст. 3881; № 29. Ст. 4283; № 30. Ст. 4572, 4590, 4594; № 48. Ст. 6727, 6732; № 49. Ст. 7039, 7042; № 50. Ст. 7359; 2012. № 10. Ст. 1158, 1163; № 18. Ст. 2126; № 31. Ст. 4326; № 50. Ст. 6957, 6967; № 53. Ст. 7596; 2013. № 14. Ст. 1663; № 19. Ст. 2331; № 23. Ст. 2875–2876, 2878; № 27. Ст. 3470, 3477; № 40. Ст. 5034; № 43. Ст. 5454; № 48. Ст. 6165; № 51. Ст. 6679, 6691; № 52. Ст. 6981, 7010; 2014. № 11. Ст. 1093; № 14. Ст. 1562; № 22. Ст. 2770; № 26.

Ст. 3371; № 30. Ст. 4256, 4257; № 42. Ст. 5615; № 43, Ст. 5799; № 45, Ст. 6138; 2015. № 1. Ст. 11; № 13. Ст. 1807, 1808; № 27. Ст. 3947; № 29. Ст. 4359; № 41. Ст. 5628; 2016. № 23. Ст. 3283; № 26. Ст. 3866; № 27. Ст. 4222; 2017. № 1. Ст. 6; № 31. Ст. 4828; № 45. Ст. 6573; № 50. Ст. 7563; 2018. № 1. Ст. 26, 27, 87; № 7. Ст. 972, 975; № 17. Ст. 2425; № 24. Ст. 3414; № 31. Ст. 4834, 4856; № 32. Ст. 5113, 5133; № 53. Ст. 8424, 8454; 2019. № 6. Ст. 461; № 12. Ст. 1226; № 42. Ст. 5801; № 52. Ст. 7765; 2019. № 6. Ст. 461; № 12. Ст. 1226; № 42. Ст. 5801; № 52. Ст. 7765; 2020. № 9. Ст. 1119; № 17. Ст. 2725; № 17. Ст. 2726; № 21. Ст. 3233; № 29. Ст. 4504; № 46. Ст. 7214; № 52 (Часть I). Ст. 8600; 2021. № 1 (Часть I). Ст. 3; № 1 (Часть I). Ст. 49; № 1 (Часть I). Ст. 63; № 24 (Часть I). Ст. 4188) главу II.1 «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации».

Статья 2

Внести в Федеральный закон от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1640; 2021. № 18. Ст. 3060) следующие изменения:

1) в статье 1:

а) в части 1 исключить слово «дополнительных»;

б) часть 3 исключить;

в) часть 4 изложить в следующей редакции:

«Основными задачами уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации являются:

- восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- совершенствование законодательства субъекта Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов и административных процедур в установленной сфере деятельности;

– содействие формированию и эффективному функционированию государственной системы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации;

– повышение уровня правовой грамотности населения субъекта Российской Федерации в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

– содействие развитию международного и межрегионального сотрудничества в области защиты прав человека.»;

г) дополнить частью 5 следующего содержания:

«В целях выполнения возложенных на него задач уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации осуществляет следующие функции: государственного контроля; административно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина; межведомственного взаимодействия; координации управленческой деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; участия в противодействии коррупции; правового просвещения в области реализации прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты; участия в международном и межрегиональном сотрудничестве в установленной сфере деятельности.»;

2) в статье 9:

а) в части 5:

слово «просьба» заменить на слово «требование»;

исключить слова «, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе»;

б) в части 6 исключить слова «, включая копии документов, связанных с обжалованием соответствующих решений или действий (бездействия) в судебном или административном порядке»;

в) часть 8 дополнить следующим предложением:

«В дальнейшем уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации информирует заявителя о мерах, принятых в ходе рассмотрения жалобы, с периодичностью не реже одного раза в месяц.»;

3) из части 4 статьи 10 исключить слова «на территории соответствующего субъекта Российской Федерации»;

4) в статье 11:

а) пункт 1 части 1 изложить в следующей редакции:

«1) направить государственному органу, муниципальному органу, организации, должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, свое заключение, содержащее указания относительно необходимых мер по восстановлению прав и свобод. Государственный орган, муниципальный орган, организация, должностное лицо, получившие заключение уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, обязаны в течение 30 дней рассмотреть его, принять меры и в письменной форме сообщить о результатах уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации;»;

б) пункт 2 части 1 изложить в следующей редакции:

«2) обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту нарушенных решениями, действиями (бездействием) государственного органа, муниципального органа, организации, должностного лица, государственного или муниципального служащего прав и свобод неопределенного круга лиц, а также в защиту прав и свобод человека и гражданина в случаях, если субъект административных и иных публичных правоотношений является малоимущим или по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд; лично или через своего представителя участвовать в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации;»;

в) дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена обязанность печатного средства массовой информации, учрежденного органом государственной власти субъекта Российской Федерации для обнародо-

вания (официального опубликования) нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации, публиковать заключение уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в течение 10 дней со дня обращения к ним уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.»;

г) дополнить частью 1.2 следующего содержания:

«Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением направленного заключения и в случае его невыполнения принимает меры в рамках компетенции.»;

5) дополнить статьей 11.1 «Критерии эффективности контрольной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» следующего содержания:

«Критериями эффективности контрольной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации являются следующие: результативность; комплексность и полнота принятых мер; доступность; удовлетворенность населения.»;

6) дополнить статьей 11.2 «Обжалование решений, действий (бездействия) уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» следующего содержания:

«Решения, действия (бездействие) уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.»;

7) в статье 12:

а) дополнить часть 1 следующим предложением:

«Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами, муниципальными органами и организациями осуществляется в процессе и по итогам государственного контроля, а также вне его в формах, установленных законом субъекта Российской Федерации. В качестве таких форм взаимодействия могут быть

предусмотрены: участие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в заседаниях и других мероприятиях, проводимых по вопросам обеспечения и защиты прав человека; проведение совместных мероприятий, в том числе совещаний, приемов граждан; и другие.»;

б) дополнить частью 1.2 следующего содержания:

«Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации осуществляет координацию управленческой деятельности государственных органов, муниципальных органов и организаций в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина при формировании и реализации государственной политики субъекта Российской Федерации.»;

8) дополнить статьей 12.1 «Участие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в противодействии коррупции» следующего содержания:

«Формами участия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в противодействии коррупции являются:

- выявление фактов коррупции из обращений граждан и информирование правоохранительных органов;

- антикоррупционное просвещение населения;

- информационная работа с государственными органами, муниципальными органами, организациями, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими в целях формирования нетерпимости к коррупционному поведению;

- анализ деятельности государственных органов, муниципальных органов и организаций, выработка предложений по оптимизации и конкретизации их полномочий;

- антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов по вопросам, касающимся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

- участие в разработке и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации по противодействию коррупции.»;

9) в статье 16:

а) часть 3 изложить в следующей редакции:

«По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации может направлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), иные органы и организации специальные доклады.»;

б) дополнить частью 3.1 следующего содержания:

«В ежегодном и специальных докладах уполномоченного по права человека в субъекте Российской Федерации дается оценка ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации; указываются основные нарушения в этой сфере и их причины, а также государственные органы, муниципальные органы, организации, должностные лица, которые нарушают права и свободы человека и гражданина; содержатся выводы и перечень мер по улучшению ситуации, информация об оценке эффективности контрольной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.»;

в) дополнить частью 5 следующего содержания:

«Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена обязанность высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по принятию по результатам рассмотрения ежегодного и специального докладов уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации правовых актов, предусматривающих исполнение указанных уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации мер по совершенствованию сложившейся практики и административных процедур.»;

10) в части 6 статьи 17 после слов «должностными лицами» добавить слова «заключения уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации,»;

11) статью 18 изложить в следующей редакции:

«Статья 18. Обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

1. Для обеспечения деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации создается аппарат.

2. Аппарат уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации осуществляет юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

3. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации и его аппарат являются государственным органом субъекта Российской Федерации, обладающим правами юридического лица, имеющим расчетный счет, печать и бланки со своим наименованием.

4. Численность сотрудников аппарата уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации определяется уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации, выделяемых субъектом Российской Федерации на обеспечение деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

5. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации утверждает структуру аппарата, положение о нем и непосредственно руководит его работой.

6. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации самостоятельно разрабатывает и исполняет свою смету расходов.».

Статья 3

Внести в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391; № 10. Ст. 1391; 2016. № 26. Ст. 3889; 2017. № 18. Ст. 2664; № 31. Ст. 4772; № 50. Ст. 7551; 2018. № 31. Ст. 4854; № 49. Ст. 7523; № 53. Ст. 8488; 2019. № 30. Ст. 4099; № 49 (Часть V). Ст. 6965; № 52 (Часть I). Ст. 7812; № 31 (Часть I). Ст. 5026; № 50 (Часть III). Ст. 8073; 2020. № 31. (Часть I). Ст. 5006; № 50 (Часть III). Ст. 8073; 2021. № 18. Ст. 3059) следующие изменения:

1) дополнить статьей 39.1 «Участие уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка и уполномоченных по защите прав предпринимателей в административном деле» следующего содержания:

«1. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц.

Административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано лицами, указанными в предыдущем абзаце настоящей статьи, только в случае, если гражданин является малоимущим или по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав

предпринимателей вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, военный суд, районный суд; уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации – в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд.

3. Административное исковое заявление лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, должно соответствовать требованиям, предусмотренным частью 6 статьи 125 настоящего Кодекса.

4. Лица, указанные в части 1 настоящей статьи, обратившиеся в суд с административным исковым заявлением, пользуются процессуальными правами и несут процессуальные обязанности административного истца (за исключением права на заключение соглашения о примирении и обязанности по уплате судебных расходов), а также обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя о своем отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

5. В случае отказа лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявит об отказе от административного иска. В этом случае суд принимает отказ от административного иска, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу.

7. Лица, указанные в части 1 настоящей статьи, вступают в судебный процесс и дают заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами.»;

2) из части 1 статьи 40 исключить слова «Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации», «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации»;

3) в части 4 статьи 218 после слов «уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации,» добавить слова «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации,».

Статья 4

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

**Президент
Российской Федерации**

В. В. Путин

Проект**ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТЬ****ЗАКОН****О внесении изменений**

**в отдельные законодательные акты Воронежской области
в целях совершенствования правового регулирования
административной ответственности за воспрепятствование
деятельности уполномоченного по правам человека
в Воронежской области**

Принят областной Думой

Статья 1

Внести в Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 года № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (Коммуна. 2004. 13 янв.; информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» (www.govvrn.ru). 2021. 5 июля) следующие изменения:

1) в пункте 5.1 части 2 статьи 8 исключить цифры «24.3,»;

2) дополнить часть 2 статьи 8 пунктом 15 следующего содержания: «уполномоченный по правам человека в Воронежской области, руководитель аппарата уполномоченного по правам человека в Воронежской области – об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 24.3 настоящего Закона Воронежской области»;

3) изложить статью 24.3 в следующей редакции:

«Статья 24.3. Воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в Воронежской области

1. Вмешательство в деятельность уполномоченного по правам человека в Воронежской области с целью повлиять на его решения –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч руб.; на должностных лиц – от пяти тысяч до пятнадцати тысяч руб.; на юридических лиц – от восьми тысяч до пятнадцати тысяч руб.

2. Неисполнение должностными лицами органов государственной власти Воронежской области, государственных органов Воронежской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области, организаций, действующих на территории Воронежской области и наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, обязанностей, установленных Законом Воронежской области от 30 июня 2010 года № 66-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области», –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

3. Неисполнение должностными лицами, указанными в части 2 настоящей статьи, заключения уполномоченного по правам человека в Воронежской области, либо исполнение заключения с нарушением установленного законом срока, либо ненаправление ответа о результатах исполнения заключения в установленный законом срок –

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

4. Воспрепятствование деятельности уполномоченного по правам человека в Воронежской области в иной форме –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от восьми тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

5. Повторное в течение года совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1–4 настоящей статьи, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от

трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей.».

Статья 2

Внести в Закон Воронежской области от 29 декабря 2009 года № 190-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий» (Молодой коммунар. 2010. 14 января; информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» (www.govvrn.ru). 2021. 5 июля) изменение, исключив в пункте 4 части 2 статьи 1 цифры «24.3,».

Статья 3

Настоящий Закон Воронежской области вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования.

**Губернатор
Воронежской области**

А. В. Гусев