

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
(НА ПРИМЕРЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 511 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета
Булькановой Виктории Вадимовны

Научный руководитель

доцент, к.ю.н

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Е. А. Абаева

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.,

заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Г. Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2024 год

Введение. В юридической науке до сих пор не разработана полноценная концепция правового статуса уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее - региональный омбудсмен, уполномоченный)¹. Научные работы обосновывают существование правовых основ статуса уполномоченного по правам человека в России. Однако правовое положение региональных омбудсменов обладает значительной спецификой.

С развитием законодательства, включая принятие Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»² (далее Закон № 48-ФЗ), административные составляющие и управленческие функции в правовом статусе региональных омбудсменов усилились.

На данный момент потенциал возможностей уполномоченных используется не в полной мере. По данным федерального омбудсмента, его коллеги в регионах ежегодно рассматривают около 200 тысяч обращений. Это незначительное число для института контроля, действующего во всех субъектах России; для сравнения: в органы прокуратуры ежегодно поступает около 5 миллионов обращений.

В Федеральном конституционном законе основной задачей выступает «восстановление нарушенных прав», что указывает на реактивный характер работы омбудсмента - реагирование на уже совершенные нарушения. Однако в большинстве стран стандартом является закрепление профилактической функции омбудсмента. К сожалению, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации действует только после получения жалобы и не имеет права действовать по собственной инициативе, за исключением особых случаев. Представляется, что ситуации, в которых уполномоченный вправе действовать по собственной инициативе, указанные в ст.21 ФКЗ (массовые и

¹ 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

грубые нарушения прав и свобод, значимость случаев для общества или необходимость защиты интересов лиц, неспособных самостоятельно использовать правовые средства защиты), не охватывают все возможные ситуации. Это право повысило бы эффективность действий национального омбудсмана, позволив ему оперативно реагировать на конкретные случаи, получив информацию, например, из СМИ.

Проблема правового статуса уполномоченного по правам человека является достаточно актуальной в свете науки и практики применения конституционного и административного права. Ученые-конституционалисты считают, что этот институт ближе к конституционному праву и имеет ярко выраженный конституционный характер, поскольку этот государственный орган прямо закреплен Конституцией РФ.³

Саратовская область, как и любой другой регион России, сталкивается с множеством социальных, экономических и правовых проблем. Обеспечение прав и свобод граждан является фундаментальной задачей, от решения которой зависит качество жизни населения и эффективность функционирования правовой системы. Уполномоченный по правам человека в регионе исполняет уникальную миссию по наблюдению за соблюдением правовых норм и содействию их реализации.

Целью работы является проведение комплексного анализа института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- изучить историю становления и современное состояние института регионального уполномоченного по правам человека в Саратовской области;
- раскрыть особенности правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области;
- определить особенности правового статуса регионального Уполномоченного по правам человека в Саратовской области;

³ М. Ю. Шамрин, Е. В. Мигачёва (Институт уполномоченного по правам человека в РФ: статья) // Актуальные проблемы Российского права

- провести анализ деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области;
- обозначить проблемы в деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области;
- предложить пути совершенствования деятельности Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

Объектом исследования являются правоотношения в сфере организации и функционирования института Уполномоченного по правам человека в Саратовской области.

Предметом исследования являются Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", Федеральный закон от 18.03.2020 N 48-ФЗ "Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации", Закон Саратовской области от 30.06.2020 N 74-ЗСО "Об Уполномоченном по правам человека в Саратовской области", ежегодный и специальные доклады о правах человека Саратовского уполномоченного, российское и зарубежное законодательства, международные договоры РФ и правоприменительная практика, статистическая и социологическая информация в исследуемой сфере, в том числе на официальном сайте Уполномоченного Саратовской области.

Степень научной разработанности.Общетеоретической основой исследования послужили исследования Е. С Буякиной, Р. Р. Амировой, Е. К. Маркеловой, О. Н. Еремеевой, А. Е. Новиковой, А. Г. Майорова, И. Ф. Вершининой, С. Ш. Мухаметшиной, В. И. Засыпаловой, М. Д. Дадашевой и другие.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, основной части, состоящая из двух глав и пяти параграфов, заключения и списка литературы.

Первая глава «Генезис и современный конституционно-правовой статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»

Федерации» состоит из двух параграфов. В первом параграфе – «История становления института регионального уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» посвящена истории создания омбудсмена в зарубежных странах и Российской Федерации, а также общей характеристикой региональных уполномоченных. В ней рассмотрена сущность института уполномоченных, правовая основа и конституционно-правовой статус омбудсменов.

Впервые такой институт появился в Швеции в 1809 году, но приобрёл широкое распространение после Второй мировой войны. Сегодня структуры уполномоченных по правам человека успешно функционируют более чем в ста странах, и их вклад в демократизацию государственного управления, повышение правовой осведомленности населения и служащих, особенно в странах Восточной Европы, неоспорим.

В Российской Федерации историю создания относят к осени 1990 года, когда было предложено включить в проект новой Конституции РСФСР статью, которая регулирует деятельность государственного уполномоченного Совета по правам человека. Впервые функции Уполномоченного по правам человека были закреплены в юридическом порядке Декларацией прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года. В статье 40 этой Декларации обозначалось создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека, выбираемого на 5-летний срок, с неприкосновенностью, аналогичной неприкосновенности народного депутата РСФСР.⁴

Возможность создания должностей уполномоченных по правам человека на федеральном уровне была предусмотрена статьей 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». До этого, в

⁴Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 N 1920-1 "О Декларации прав и свобод человека и гражданина" ст. 40

1996 году, такие должности были введены в Республике Башкортостан и Свердловской области.

Правовую основу деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", Федеральный закон от 18.03.2020 N 48-ФЗ "Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации", Закон "Об Уполномоченном по правам человека» по региону, ежегодный и специальные доклады о правах человека регионального уполномоченного, российское и зарубежное законодательства, международные договоры РФ и правоприменительная практика.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.⁵

Второй параграф – «Современное состояние и перспективы правозащитной деятельности омбудсменов в субъектах Российской Федерации», посвящён этапам развития первых региональных уполномоченных, а также ключевые критерии и ограничения претендующих на занимаемую должность регионального омбудсмена.

Согласно Федеральному закону от 18.03.2020 N 48-ФЗ (ред. от 10.07.2023) "Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации"⁶, кандидату на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации должен быть:

1. Имеющим гражданство Российской Федерации;

⁵ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"

⁶ Федеральный закон от 18.03.2020 N 48-ФЗ (ред. от 10.07.2023) "Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации"

2. Достигший возраста 30 лет;
3. Постоянно проживающий на территории Российской Федерации;
4. Обладающий безупречной репутацией;
5. Имеющий высшее образование;
6. Обладающий познаниями в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Одобрение на уровне федерации нормативных актов, касающихся деятельности региональных уполномоченных, является решительным шагом к укреплению государственных обеспечений защиты прав, свобод и законных интересов гражданина. Это способствует более четкой и координированной работе в данной области.

Проблемы с назначением региональных уполномоченных по правам человека могут возникать из-за политической ситуации в регионе, нехватки квалифицированных кадров и трудностей в определении их полномочий и взаимодействия с другими органами власти. Несмотря на это, их постоянное присутствие важно для защиты прав человека, так как они мониторят и реагируют на нарушения прав и свобод граждан в регионах.

В Российской Федерации сложилась децентрализованная модель региональный Уполномоченных по правам человека, которая предполагает независимый статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Во второй главе «Правовое положение Уполномоченного по правам человека в Саратовской области в системе государственной защиты интересов личности» три параграфа. В первом – «Становление и современный статус омбудсменов Саратовской области» раскрывается генезис уполномоченного по правам человека по Саратовской области, его этапы развития, процедура назначения на должность и основные направления деятельности региональных омбудсменов.

В соответствии законодательными актами Российской Федерации и конкретно с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, с

Федеральным законом от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ, а также уставом Саратовской области, в начале 2000-х было принято решение об учреждении должности уполномоченного по правам человека в регионе. Эта должность, включенная в список государственных должностей области, направлена на защиту прав и свобод граждан на территории Саратовской области.

В компетенцию омбудсмана по Саратовской области входит рассмотрение жалоб и обращений граждан на нарушения их прав и свобод, проведение независимых расследований, взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, а также сотрудничество с общественными организациями и правозащитниками.

Процедура назначения на должность уполномоченного по правам человека включает несколько этапов:

1. Выбор уполномоченного происходит путем тайного голосования, проводимого областной думой;

2. Предложения касательно кандидатур могут поступать от губернатора, депутатов областной думы, местных самоуправлений, некоммерческих организаций, занимающихся защитой прав и свобод граждан, а также от Общественной палаты региона в пределах 30-дневного срока до окончания или прекращения полномочий действующего уполномоченного;

3. До официального утверждения кандидатур областная дума согласовывает их с Федеральным уполномоченным по правам человека;

4. Кандидатуры, соответствующие законным требованиям и согласованные с федеральным уполномоченным, включаются в бюллетень для тайного голосования;

5. За кандидата, набравшего большинство голосов депутатов, принимается решение о назначении на должность;

6. Областная дума официально оформляет назначение не позднее 30 дней после завершения срока действия полномочий предыдущего уполномоченного;

7. Если уполномоченный не назначен, новые кандидатуры представляются в протяжении 30 дней с момента заседания думы.

За период работы четырёх Саратовских омбудсменов произошло колоссальное развитие в сфере защиты прав человека в регионе.

Они уделяли вопросам соблюдения прав граждан в местах лишения свободы, межведомственному сотрудничеству, инициировали и поддерживали изменения в региональных нормативных актах, занимались правовой просвещённостью населения, курировали множество проектов, направленных на улучшение условий жизни различных социальных групп, а также внедряли новые технологии и методы в работе своей правозащитной организации.

Во втором параграфе – «Деятельность уполномоченного в Саратовской области по обеспечению дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Саратовской области» рассматриваются принципы деятельности регионального омбудсмена и осуществление гарантий государственной защиты на территории Саратовской области.

Должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации может учреждаться в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Деятельность уполномоченного в Саратовской области направлена на реализацию принципов законности, справедливости, гуманности и правопорядка. Основные функции включают:

1. Контроль за соблюдением прав и свобод: Уполномоченный осуществляет анализ деятельности государственных и муниципальных органов в контексте соблюдения прав граждан, гарантированных Конституцией РФ, федеральными и региональными законами.

2. Защита прав граждан: Рассмотрение жалоб и заявлений, вынесение заключений и рекомендаций для восстановления нарушенных прав. Включает участие в судебных процессах в интересах заявителей.
3. Взаимодействие с властями: Согласование законодательных инициатив и предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы совместно с органами законодательной и исполнительной власти, а также муниципальными образованиями.
4. Поддержка уязвимых групп: Разработка и реализация программ для защиты прав детей, людей с ограниченными возможностями, пенсионеров и других уязвимых категорий. Включает сотрудничество с общественными организациями и благотворительными фондами.
5. Правовое просвещение: Организация образовательных мероприятий, семинаров и тренингов, выпуск методических материалов. Особое внимание уделяется работе с молодежью для формирования правового сознания.
6. Сотрудничество с правозащитными организациями: Взаимодействие с общественными объединениями, СМИ и научными сообществами для оперативного реагирования на нарушение прав граждан и формирования в обществе уважения к правам и свободам человека.

Эти меры направлены на укрепление правовой защиты граждан и обеспечение справедливости и законности в Саратовской области.

В третьем параграфе – «Международное сотрудничество и взаимодействие с органами публичной власти и институтами гражданского общества Саратовского омбудсмена в сфере правозащитной деятельности» поднимается вопрос о взаимодействии регионального уполномоченного с зарубежными странами.

Международное сотрудничество и взаимодействие с органами публичной власти и гражданскими институтами являются ключевыми аспектами работы саратовского омбудсмена в защите прав человека. В

условиях глобализации права и свободы граждан требуют как локальных, так и международных усилий для эффективного противостояния современным вызовам.

За период работы омбудсмены по Саратовской области, присутствовали на XIII Международной конференции омбудсменов в Баку, на международной научно-практической конференции «Уполномоченный по правам человека в Республике Таджикистан: достижения и перспективы» в Душанбе, на международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов», прошедшей в формате видеосвязи.

Таким образом, объединение усилий на международном уровне и увеличение уровня взаимодействия между уполномоченными по правам человека СНГ создают прочный фундамент для дальнейшего улучшения правозащитной деятельности. Продолжение этого курса обещает значительные положительные изменения в сфере защиты прав и свобод человека, что является важнейшей задачей для всех стран-участниц СНГ.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.