

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Институт юридический
Кафедра правовой культуры и защиты прав человека**

Утверждена распоряжением по институту
20 апреля 2020 г. №118-р/17.00-03

Допущена к защите
«18» июня 2020 г.
Зав. кафедрой правовой культуры и защиты
прав человека
канд. юрид. наук, доцент Терещенко Е.А.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**Становление, развитие, перспективы функционирования
специализированных институтов Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации**

Рецензент:

Терещенко Николай Викторович,
и.о. начальника Главного управления
Министерства юстиции Российской
Федерации по Ставропольскому краю

Выполнила:

Подкопаева Ольга Михайловна
магистрант 2 курса, группы ЮРП-м-о-18-7
направления подготовки
40.04.01 Юриспруденция,
направленность (профиль)
«Правоохранительная и правозащитная
деятельность, прокурорский надзор и судебная
власть»
очной формы обучения

Нормоконтролер:

д.ю.н., профессор, профессор кафедры
правовой культуры и защиты прав
человека
Дроздова Александра Михайловна

Научный руководитель:

д.ю.н., профессор, профессор кафедры
правовой культуры и защиты прав человека
Дроздова Александра Михайловна

Дата защиты

«03» июля 2020 г.

Оценка _____

Ставрополь, 2020 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Особенности исторического развития и основы деятельности института Уполномоченного по правам человека Российской Федерации.....	9
1.1 Возникновение и становление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	9
1.2 Понятие и правовой статус омбудсмена в Российской Федерации.....	16
1.3 Функции и основные направления деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.....	22
2. Общая характеристика специализированных институтов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	30
2.1. Сущность, назначение и необходимость создания специализированных омбудсменов в России	30
2.2 Уполномоченный по правам пожилых людей в мире и в России: сравнительная характеристика	46
2.3 Возможности создания и перспективы развития института Уполномоченного по правам пожилых людей на примере Ставропольского края.....	53
Заключение	56
Список использованных источников.....	61

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. На современном этапе развития общества и государства широкое распространение получил особый персонифицированный орган - Уполномоченный по правам человека, который функционирует в большинстве стран демократических и правовых традиций. Современные гражданское общество и правовое государство, в своей тесной связи предполагают усиление защиты прав человека и гражданина путем создания особых институтов, выступающих некими индикаторами взаимодействия между государством и его гражданами. Основополагающее звено данного механизма в Российской Федерации и на уровне ее субъектов, представлено институтом Уполномоченным по правам человека. Однако, стоит отметить, что на сегодняшний день также появилась острая необходимость для создания особых специализированных институтов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации ввиду того, что социально незащищенные категории граждан, среди которых: дети и инвалиды, пожилые люди, нуждающиеся в особой защите и поддержке со стороны государства. Так как с одной стороны их пугает сложность процедуры обращения за помощью в те или иные органы государственной власти, а с другой, например, пожилые люди просто потеряли доверие к правозащитным институтам государства.

Актуальность данной темы неумолимо возрастает ввиду того, что проблемы, связанные с созданием реально действенных механизмов по защите прав социально незащищенных категорий граждан, поднимаются как на федеральном, так и на международном уровне. В соответствии со ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹, среди важных прав, выделяется особое право: право на непрерывное

¹ International Covenant on economic, social and cultural rights (Adopted on 16.12.1966 by Resolution 2200 (XXI) at the 1496th plenary meeting of the UN General Assembly)//Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation, N 12, 1994.

и постоянное улучшение жизненных условий. В данном случае необходимо говорить не только о биосоциальных потребностях каждого человека, но и о потребности в разносторонней поддержке со стороны государства в лице его органов. Например, развитие института омбудсмана по правам пожилых людей во многих странах мира и активная работа ученых, политиков, самих граждан Российской Федерации в создании и реализации «пилотного проекта» - Уполномоченного по правам пожилых людей в Российской Федерации и ее субъектах.

Развитие деятельности омбудсмана в России несомненно принесло свои положительные результаты в сфере правозащитной деятельности, однако, имеются некие пробелы, юридическая незавершенность данного персонифицированного органа и его специализированных институтов. Функционирование данного органа происходит на фоне «нереализованного ожидания» граждан, в связи с сохранившимися проблемами в обеспечении и защите прав и свобод человека в Российской Федерации. Данный персонифицированный орган еще только набирает популярность у граждан, несмотря на то, что у истоков правовой регламентации Уполномоченного по правам человека в России стоял такой правовой акт как Декларация прав и свобод человека и гражданина РФ, который датируется 22 ноября 1991 г.². Стоит отметить, что омбудсмен в Российской Федерации на данном этапе воспринимается населением в качестве средства защиты своих прав не в полной мере, ввиду незнания или недоверия органам государственной власти и государству в целом. Однако, стоит отметить, что защита данного персонифицированного органа будет распространяться на тех, кто заинтересован и проявляет активную деятельность для защиты своих прав.

² Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 N 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 26.12.1991, N 52, ст. 1865.

Так, по мнению Уполномоченного по правам человека РФ, (на период с 2004-2014 гг.) В.П. Лукина, решение проблем в сфере нарушения защиты прав граждан возможно лишь при эффективной работе института омбудсмана не только на федеральном уровне, но и на уровне регионов, а также слаженная работа специализированных органов Уполномоченного ³.

Таким образом, функционирование, развитие и взаимодействие с гражданским обществом специализированных институтов омбудсмана является одним из важнейших научных исследований, которое даст понять сущность и перспективы деятельности этого органа, и эффективные методы работы для решения стоящих проблем в правозащитной сфере.

Актуальность исследования специализированных институтов Уполномоченного по правам человека в РФ, сформированного на межотраслевых взаимосвязях, сравнительно-правовом анализе и соответствующего нуждам правоприменительной практики, обуславливается всеми вышеперечисленными факторами.

Теоретическая и практическая значимость работы определена выбором темы и состоит в последующей возможности применения включенных в нее научных выводов и предложений с целью дальнейшего развития и совершенствования законодательства.

Степень разработанности темы. На данный момент, в юридической науке остается не сформированным комплексный подход к правовой основе деятельности специализированных органов Уполномоченного по правам человека в РФ, а также возможность учреждения данных органов как на федеральном уровне, так и в регионах, находится только на этапе обсуждения среди ученых и представителей общественности.

Научная новизна темы заключается в анализе и сравнении практических и теоретических проблемных вопросов связанных с ролью специализированных органов Уполномоченного по правам человека в РФ в

³ Биография В.П. Лукина: сайт РИА Новости. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20120713/696928190.html> (дата обращения: 30.03.2020).

защите прав человека и гражданина, а также в их комплексном исследовании, выявлении научных и практических перспектив развития данного правового института.

Теоретической основой настоящей работы являются труды представителей современной российской правовой науки. Среди них можно назвать работы Л.Ш. Л.М. Алексеевой, В.В. Бойцовой, Ю.С. Шемшученко, И.С. Власова, Н.М. Касаткиной, С.В. Калашникова, Н.Ю. Хаманевоай, С.А. Князькина, В.В. Комаровой, О.О. Миронова, Н.А. Никифоровой, О.А. Снежко, Б.А. Страшуна и других.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с реализацией правозащитной функции специализированными органами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Предметом исследования является правовое регулирование в названной сфере, аспекты законодательства и современная практика его применения, связанная с защитой прав и свобод человека и гражданина данными правозащитным институтом.

Целью работы является комплекс исследования институциональных и правовых основ, теоретических и практических возможностей учреждения специализированных органов омбудсмена, как на федеральном уровне, так и в регионах, а также выявление проблем, которые возникают в процессе осуществления правозащитной функции данными органами в РФ и предложение их возможных решений.

Данная цель определила решение следующих **задач**:

- исследование вопроса возникновения и становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- определение понятия и правового статуса омбудсмена в Российской Федерации;
- аналитическое изучение функций и основных направлений деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

- анализ специфики деятельности института Уполномоченного по правам человека: федерального, регионального и специализированного;
- определение сущности, назначения и необходимости создания специализированных омбудсменов в России;
- исследование и анализ деятельности Уполномоченных по правам пожилых людей в мире и в России;
- определение возможности создания и перспектив развития института Уполномоченного по правам пожилых людей (на примере Ставропольского края);
- разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию деятельности омбудсмена и его специализированных органов в Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. Для достижения поставленной цели и решения указанных задач дипломное исследование основывалось на общенаучных и частных методах познания, совокупность которых обеспечивает объективный анализ предмета исследования. В процессе исследования использованы диалектический, логический методы, системно - структурный, сравнительно-правовой, изучение документов и статистических данных, а также метод анализа и другие методы научного познания.

Положения, выносимые на защиту:

- Деятельность Уполномоченного по правам человека и появление специализированных Уполномоченных являются важным демократическим достижением для нашего государства, деятельность данного института приносит положительные результаты.
- Предназначение специализированных омбудсменов - осуществление защиты прав определенной, чаще всего социально незащищенной категории граждан и реализация важной информационной функции с целью просвещения людей о правах, которыми они обладают.

- Перспектива создания единого нормативного акта, регламентирующего институт специализированного Уполномоченного вполне реальна и применима для ближайшего будущего.

- Создание института Уполномоченного по правам пожилых людей на федеральном уровне, в также на уровне субъектов, является возможной и важной ступенью для повышения эффективности правозащитного механизма при защите прав такой многочисленной, социально незащищенной категории граждан.

Структура настоящей работы состоит из введения, двух разделов, шести подразделов, заключения и списка используемой литературы.

Апробация результатов. Отдельные вопросы, анализируемые в работе, детально освещены в ряде публикаций и представлены на научных конференциях.

1. ОСОБЕННОСТИ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 ВОЗНИКНОВЕНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Демократические и социальные преобразования в России стали неким индикатором для развития такого персонифицированного государственного органа как Уполномоченный по правам человека. Данный институт является воплощением деятельности лица, который независим и беспристрастен при осуществлении своих полномочий, посредством реализации которых обеспечивается и гарантируется государственная защита прав и свобод человека, а также их уважение со стороны должностных лиц и государственных служащих, органов местного самоуправления. Особенностью является и то, что исследуемый персонифицированный орган не входит ни в одну ветвь власти, что делает его правовой статус и место в системе общества и государства специфическими.

Исследуя исторические этапы возникновения и развития данного института, необходимо отметить, что само название «Уполномоченный по правам человека», представляет собой отечественный вариант так называемого термина «омбудсмен»⁴. Действительно, истории известно множество наименований, под которыми в различных государствах функционирует омбудсмен и его структурные подразделения. Например, основоположники этого института – скандинавские страны используют термин «омбудсман юстиции», в других странах встречаются такие названия

⁴ Потапова А.И. Историко - правовые аспекты становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2013. №5. – С. 25.

как «парламентский уполномоченный», «защитник». Однако, единоличность данного органа - это не императив. Так, в Латвии функцию омбудсмана в свое время осуществлялся коллегиальным органом Государственным бюро по правам человека с 1995 по 2007 гг.⁵.

Уполномоченный по правам человека является самым молодым органом государственной системы нашего государства: он существует чуть более двадцать лет.

Обращаясь к мировой истории существования омбудсмана, необходимо отметить, что классический вид данный орган приобрел на просторах Швеции в 1809 году. Ранее данный институт считался далекой скандинавской экзотикой, однако, по прошествии Второй мировой войны уполномоченный по правам человека получил широкое распространение⁶. Важным событием в то время стало принятие важных международных правовых документов, а именно Всеобщей декларации прав человека⁷. День принятия декларации – 10 декабря 1948 года стал именоваться Днем прав человека и был отмечен как знаковое событие и мировой истории.

Так примеру Швеции последовали многие (на сегодняшний день – практически все) европейские другие страны. Начиная с середины XX в. институт омбудсмана получил широкое распространение сначала в скандинавских, затем в англосаксонских и других европейских государствах.

⁵ Human rights in Latvia. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.qwe.wiki/wiki/Human_rights_in_Latvia (дата обращения: 07.04.2020).

⁶ Кельмакова Д.Г. К истории становления института омбудсмана в России // Марийский юридический вестник. 2016. №2 (17). – С. 102.

⁷ Всеобщая декларация прав человека: Принята 10 декабря 1948 г. на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Ст. 22, 28 // Международная защита прав и свобод человека. М.: Юрид. лит., 1990.

В 1983 г. институт функционировал уже в 21 стране, к 1997 г. – в 87 странах, а в 2004 г. – в 122 странах мира ⁸.

Впервые в России институт Уполномоченного по правам человека был упомянут в сентябре 1990 года. Конституция РСФСР, ее новый проект и последующие редакции отводил данному органу целую статью, однако, наименование было представлено разными вариациями: «Государственный комиссар Верховного Совета РФ по правам человека», «Парламентский Уполномоченный по правам человека», «Уполномоченный Верховного Совета РСФСР по правам человека».

Датой официального юридического закрепления идеи омбудсмана в России является 1991 год, а именно знаковое событие - принятие 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ, где в статье 40 ⁹ устанавливалась должность Парламентского уполномоченного по правам человека, назначаемый Верховным Советом на срок, составляющий пять лет. Уполномоченный был ему подотчетен и обладал такой же неприкосновенностью, как и народные депутаты РСФСР. Также на данный орган было возложено осуществление парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в государстве. Однако, по мнению многих ученых, практическую реализацию данная норма так и не получила ¹⁰.

Однако, такой признак, как персонифицированность, данный орган приобрёл позднее. Его предшественники – правозащитные структуры функционировали в форме комитетов и комиссий.

⁸ Васютин Ю.С. Защита прав человека под эгидой омбудсмана: исторический опыт и современная практика // Среднерусский вестник общественных наук. 2009. №4. – С. 138.

⁹ Декларация прав и свобод человека и гражданина (принята постановлением ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г.) [Электронный ресурс] - <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-vs-rsfsr-ot-22111991-n-1920-1/> (дата обращения: 14.04.2020).

¹⁰ Касьянов В.В., Мышак С.В. История становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // ИСОМ. 2016. №3-2. – С. 50.

Одной из первых федеральных правозащитных структур стал парламентский Комитет по правам человека, который в последующем перестал существовать ввиду роспуска Верховного Совета РСФСР в сентябре 1993 г. Второй модификацией Уполномоченного по правам человека была Комиссия по правам человека при Президенте РФ, которая была создана по указу Б.Н. Ельцина в сентябре 1993 г. Комиссия состояла из компетентных специалистов: правозащитников, юристов, общественных деятелей.

Именно Конституцией РФ 1993 года была учреждена Должность Уполномоченного по правам человека. Пунктом «д» части 1 статьи 103 Конституции, устанавливается, что к ведению Государственной Думы РФ относится назначение и освобождение от должности Уполномоченного¹¹.

Первым Уполномоченным в Российской Федерации является Сергей Адамович Ковалев, который ранее возглавлял Комитет по правам человека в Верховном Совете и был председателем Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Однако об Уполномоченном по правам человека на тот момент и вплоть до 1996 года, закона в стране так принято и не было.

В январе 1996 года С.А. Ковалев в открытом письме на имя Бориса Ельцина заявил о своей отставке с поста председателя комиссии, а также выходе из Президентского совета¹².

Так, в мае 1996 года был утвержден новый состав Комиссии. Также было принято Положение о Комиссии, регламентирующий ее деятельность как государственно - общественного органа¹³. Комиссия ежегодно

¹¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2014. – № 9. – Ст. 851.

¹² Дроздова А.М. Институт Уполномоченного по правам человека: учебное пособие / Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016. – С. 239.

¹³ Становление института Уполномоченного по правам человека в РФ. [Электронный ресурс] - <https://www.ombudsman.gov.ru>. (дата обращения: 14.04.2020).

представляла доклады о состоянии прав человека в стране и свои предложения по совершенствованию данного механизма. Также комиссия занималась рассмотрением обращений граждан, связанных с нарушением прав и свобод человека и проведение собственного расследования, как дополнительной меры, однако, не заменяющее уже имеющиеся процедуры обжалования. Среди форм реагирования на факты нарушения выделялись: рекомендация и заключение. Таким образом, деятельность Комиссии – это позитивный опыт в развитии досудебного механизма защиты прав и свобод человека, а также формирование особой общественно-правовой формы взаимодействия гражданского общества и государства.

Также необходимо упомянуть о предпосылках зарождения региональных Уполномоченных и развитие данного института в субъектах в целом. Указом президента Российской Федерации № 864 от 13 июня 1996 г. были обозначены рекомендации по образованию в субъектах комиссии по правам человека с дублированием ряда функций Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации¹⁴. Так, на конец 1996 года уже половина регионов учредили соответствующие комиссии при главах исполнительной власти, а в 2000 году уже в 63 регионах действовала данная комиссия. В дальнейшем, в результате преобразований в Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека¹⁵, Комиссия продолжила свою работу, но уже в другой форме, в которой реализует свои задачи на сегодняшний день.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. – Ст. 2998.

¹⁵ Указ Президента РФ от 01.02.2011 N 120 (ред. от 21.10.2019) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // «Российская газета», N 23, 04.02.2011, «Собрание законодательства РФ», 07.02.2011, N 6. – Ст. 852.

Особую роль, как некоего родоначальника самого закона, регламентирующего деятельность Уполномоченного, конечно, играет Конституция РФ, как показатель кардинальных перемен, произошедших в российском обществе в политической, экономической и духовной сферах. Закрепление жизненно важных и социально значимых прав и свобод теперь стали особым гарантом и важным условием достойного уровня жизни граждан. Конституция представила возможность реализовать свое право участия при решении вопросов, связанных с устройством и управлением общества, а также вопросов, связанных с удовлетворением жизненно важных материальных потребностей, особенно в тот непростой для страны период.

Вышеперечисленные факты также связаны с внешнеполитическими процессами. Во-первых, принятие России в Совет Европы в 1996 году. Во-вторых, Россия 30 марта 1998 г. ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод¹⁶. Согласно Конституции РФ, Конвенция теперь – часть правовой системы государства. Ратификация Конвенции выражала факт тесной взаимосвязи национальной правовой системы России с международным правом. Также обязательной признавалась юрисдикция Европейского суда по правам человека и возможность индивидуального обращения для восстановления нарушенных прав.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят 26 февраля 1997 г.¹⁷. Являясь особым механизмом защиты прав граждан, данный персонифицированный

¹⁶ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства РФ. – 06.04.1998. – N 14 – Ст. 1514.

¹⁷ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 03.03.1997, N 9. – Ст. 1011, «Российская газета», N 43-44, 04.03.1997.

орган был учрежден для реализации целей по обеспечению гарантий государственной защиты граждан.

Учитывая федеративное устройство государства, должность Уполномоченного также была учреждена в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека является самым молодым государственным органом в России: ему чуть больше 20 лет. Специфика данного органа состоит в том, что он является персонифицированным. Так, история Уполномоченного представлена следующими персоналиями: О.О. Миронов (1998-2004), В.П. Лукин (2004-2014), Э.А. Панфилова (2014-2016), Т.Н. Москалькова (с 2016 года по настоящее время).

В последнее время особое внимание со стороны науки и общественности уделяется вопросам формирования и функционирования специализированных уполномоченных по защите прав разных категорий нашего общества (дети, военнослужащие, инвалиды, студенты, беженцы и вынужденные переселенцы, предприниматели). Со своей стороны хочется подчеркнуть необходимость учреждения такого органа по защите прав пожилых людей в отдельных регионах нашего государства (как одной из многочисленной и социально незащищённой категории граждан).

Самобытность истории нашего государства также отражается на особенностях формирования института Уполномоченного и его специализированных органов. Во-первых, новый правозащитный институт не является аналогом Европейского «омбудсмана»; во-вторых, ввиду своей молодости, данный орган столкнулся с недоверием со стороны граждан. Однако, деятельность Уполномоченного по правам человека и появление его специализированных институтов (как показывает практика, необходимость в их существовании имеется) приносят свои результаты. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации важным демократическим достижением для нашего государства.

1.2 ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЙ СТАТУС ОМБУДСМЕНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации является персонифицированным органом, относящейся к государственным должностям и установленная в Конституции 1993 года. Появление данного института - это результат реализации череды демократических реформ в России, которые пришлось на конец восьмидесятых годов прошлого века.

Рассматривая понятие омбудсмена, необходимо обратиться к словарям. Так в толковом словаре иностранных слов Л.П. Крысина¹⁸ омбудсмен - это должностное лицо в парламенте, наблюдающее за законностью действий государственных органов и соблюдением прав и свобод граждан. Также встречаются иные формулировки: должностное лицо в ряде государств, которое назначалось парламентом и было призвано решать задачи, связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина¹⁹. Такие ученые как Р. Дэвид и К. Жоффре-Спинози рассматривали омбудсмена в качестве специального института, осуществляющий контроль за администрацией. По мнению отечественного ученого Н.Ю. Хаманевой необходимо рассматривать данную категорию с нескольких позиций: с государственно-правовой и гражданской. Исходя из первой позиции, омбудсмен представляется независимым лицом, достойным доверия, уполномоченное парламентом на охрану прав граждан и на опосредованный парламентский контроль в форме надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения их решений. Если говорить о гражданской позиции, то омбудсмен считается должностным лицом, к которому возможно обратиться гражданам не согласными с принятым в отношении него административного решения или действиями работников государственного аппарата в процессе рассмотрения или

¹⁸ Крысина Л. П. Толковый словарь иностранных слов - М: Русский язык, 1998. – С. 342.

¹⁹ Авакьян С.А. Энциклопедический словарь М.: НОРМА; НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – С. 483.

решения вопроса²⁰. Особое внимание обращается на то, что эффективность деятельности омбудсмана возможна только при соблюдении и принятии самого государства международных прав человека. Именно соблюдение прав человека на международном уровне необходимо считать главным содержанием института омбудсмана²¹.

Говоря о понятии омбудсмана, также стоит говорить и о его сущности, которую данное понятие раскрывает. Действительно, данные категории тесно взаимосвязаны друг с другом. Правильным будет употреблять термин «институт омбудсмана», считая его специальным институтом общественно-правового надзора ввиду его равноценной принадлежности как государству, так и гражданскому обществу по причине особого предназначения: рассмотрения и разрешения конфликтов, затрагивающие государственные и индивидуальные интересы. Например, Уполномоченный по правам человека в своей деятельности руководствуется как нормами права, принципами права, так и моральными принципами, прислушивается к совести. Особое значение имеет сама личность человека, который назначается на данную должность.

Необходимо отметить, что в мировом сообществе деятельность омбудсмана рассматривается как служба, возглавляемая лицом, занимающее особое положение в структуре государственных органов, обладающее самостоятельностью и независимостью, как конституционный контрольный орган внесудебной защиты²². Деятельность, направленная на восстановление прав человека и гражданина реализуется омбудсменом посредством принятия жалоб граждан, связанные с нарушением их прав органами

²⁰ Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека //Гражданин и право, 2000, № 6. – С. 27.

²¹ Дроздова А.М. Институт Уполномоченного по правам человека: учебное пособие / Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016. – С. 8.

²² Демидов М.В. Понятие института Уполномоченного по правам человека и его место в правозащитном механизме государства // Вестник РУК. 2019. №1 (35). – С. 112.

исполнительной власти и должностными лицами, а также с возможностью самостоятельного проведения расследования и внесения предложений в органы публичной власти по восстановлению справедливости.

Из понятия также вытекает ряд признаков, определяющих данный институт: является государственным органом; представляет собой орган с правозащитным уклоном; независим в своей деятельности; является дополнительным, а не альтернативным способом защиты прав; обладает правом рекомендательной деятельности в отношении органов власти и должностных лиц при нарушении прав и свобод человека и гражданина; простота процедуры обращения и доступность для граждан.

Омбудсмен в Российской Федерации является персонифицированным государственным органом. Особое значение имеет личность кандидата, к которой предъявляются соответствующие требования. В Российской Федерации, перечень необходимых требований содержатся в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»²³. Также основы организации деятельности данного органа регулирует Конституция Российской Федерации и ряде международных актов.

Уполномоченный, как субъект правоприменения абсолютно независим. В своей деятельности омбудсмен самостоятелен и свободен от влияния органов власти и лиц их представляющих, имеющих какую-либо возможность оказать влияние на принимаемые им решения. Именно данное условие характеризует особое положение омбудсмента. Представленные положения раскрывают специфику работы данного персонифицированного органа, появившегося в России не так давно, но уже успевшего выработать

²³ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) «Собрание законодательства РФ», 03.03.1997, N 9. – Ст. 1011, «Российская газета», N 43-44, 04.03.1997.

определенную практику и вместе с ней положительные результаты в правозащитной деятельности.

Являясь одним из важных элементов правозащитной системы в Российской Федерации, Уполномоченный характеризуется отсутствием императивных полномочий. Так Корабельникова Ю.Л., говоря о профессиональной деятельности омбудсмана, отмечает, что данная деятельность представлена независимым контролем по признанию и соблюдению прав человека в решениях и действиях (бездействии) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих и содействием заявителям в восстановлении их нарушенных прав и свобод средствами государственной защиты, предоставленными законодательством²⁴. Также Уполномоченного, по мнению Миронова О. О. можно назвать арбитром законности, ввиду того, что он должен находиться в конструктивной оппозиции к исполнительной власти. Восстановить нарушенные права, совершенствовать законодательство по защите прав человека в Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, правовое просвещение в сфере защиты прав и свобод человека - это основные направления, на которые направлена деятельность Уполномоченного. Также необходимо отметить, что данная деятельность некоем образом не несет отмены и пересмотр набора компетенций государственных органов в системе защиты прав человека.

Раскрывая особенности правового статуса Уполномоченного, необходимо говорить об эффективности института в целом. Особое внимание необходимо обратить на приложения к Резолюции ООН 48/134 от

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: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / Ю.Л. Корабельникова. - М., 2014. – С. 13 – 14.

20 декабря 1993 г.²⁵ «Национальные институты по содействию и защите прав человека» «Принципы, касающиеся статуса национальных институтов, занимающихся содействием и защитой прав человека» (именуемые Парижскими принципами)²⁶. Данные принципы содержат международные критерии, которые применяются в отношении национальных правозащитных учреждений, среди них такие принципы, как независимость, соответствие целей и полномочий, сотрудничества с органами власти и организациях, доступности для граждан. Закрепление данных принципов как ключевых в работе государственных внесудебных правозащитных институтов свидетельствует об обретении данных институтов международного измерения и права на участие в международной системе защиты прав и свобод человека²⁷.

Государственная система защиты прав человека, включая как судебный, так и внесудебный порядок, обусловлена признаками присущие правовому государству: а именно признание и гарантии прав и свобод человека, а также их неукоснительная защита. Среди средств защиты выделяют как возможность обращения в правоохранительные и иные органы государственной власти и местного самоуправления с заявлением или жалобой, так и обращение к Уполномоченному по правам человека. Основной задачей данного института является реализация полномочий, связанные с тем, чтобы следить за действиями государственной администрации в соблюдении принципов законности и справедливости. Так,

²⁵ United Nations General Assembly resolution No. 48/134 of 20 December 1993, «National institutions for the promotion and protection of human rights».

²⁶ Приложение. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Электронный ресурс] <https://base.garant.ru/2565436/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 11.05.2020).

²⁷ Чуксина В.В. Внесудебные специализированные правозащитные институты: опыт России и зарубежных стран// Издательская группа «Юрист» (Москва) 2009. – С. 6.

омбудсмен защищает лиц, которые считают себя жертвами, чьи права, по их мнению, были нарушены органами государственной власти. Возможно и то, что Уполномоченный является неким независимым беспристрастным посредником между гражданами и государством. Необходимо отметить, что на эффективность работы рассматриваемого органа особо влияет тесное и органичное взаимодействие между всеми органами, осуществляющими защиту прав человека, так как, действительно, каждый из них делает общее дело, но со своей спецификой деятельности. Такое взаимодействие обеспечивается путем соблюдения ряда важных процедур: безотлагательно принять Уполномоченного должностным лицом; беспрепятственное посещать органы публичной власти с возможным присутствием на их заседаниях; предоставлять необходимую информацию.

Особое значение придается личным и профессиональным качествам Уполномоченного по правам человека, который является лицом, воплощением морального облика правозащитной деятельности. От этого зависит вопрос доверия граждан к данному персонифицированному органу и к его деятельности в целом. На ряду с вышеописанными обстоятельствами, уникальность правового статуса Уполномоченного подчеркивает, тот факт, что решения, принимаемые омбудсменом по результатам поступивших жалоб и обращений о нарушениях права и свобод человека и гражданина, не подлежат обжалованию и пересмотру. Омбудсмен реализует свои контрольные полномочия путем рассмотрения жалоб граждан. Также особые требования предъявляются к подаче жалобы, которая направляется непосредственно омбудсмену, которая рассматривается Уполномоченным или его аппаратом.

Таким образом, решения, принятые омбудсменом по рассмотрению жалоб граждан, являются неоспоримыми. Неподотчетность каким-либо государственным органам в принятии решений является обязательным условием работы Уполномоченного по правам человека, гарантом объективности и беспристрастности, залогом истинности и справедливости.

1.2 ФУНКЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На сегодняшний день главная современная тенденция государственно – правового развития представлена формированием передового, эффективного механизма гарантий прав и свобод человека и гражданина. Особенно важно, в эпоху глобализации, тесного международного сотрудничества, данный правозащитный механизм должен отвечать соответствующим международным стандартам.

Важным шагом для постсоциалистических государств является внедрение и создание института омбудсмана, обеспечивающего и защищающего права и свободы человека и гражданина. Конституционно и законодательно закрепив данный институт, Российская Федерация подняла отношения между государством и гражданами на новый уровень, что особенно важно для развития демократического общества. Ввиду этого эффективное функционирование рассматриваемого персонифицированного органа играет существенную роль в укреплении авторитета омбудсмана, веру граждан в возможное оказание помощи, связанной с восстановлением нарушенных прав.

Необходимо отметить, что понятие омбудсмана раскрывают такие категории как его функции и направления деятельности. Данные термины находятся в тесной связке, которая обеспечивает эффективность работы данного органа. Деятельность Уполномоченного по правам человека регламентируется нормативными актами различных уровней, среди которых Конституция РФ, федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», соответствующие законы субъектов и ряд международных актов, где отражаются основные направления деятельности органа.

Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ представлены: рассмотрением жалоб граждан Российской Федерации и пребывающих на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на нарушения их прав; рассмотрением по своей инициативе инцидентов массовых или грубых нарушений прав человека, которые имеют важную социальную значимость или необходимо защитить права лиц, которые не способны к самостоятельной защите своих прав; анализом законодательной базы государства в сфере прав человека и разработка рекомендаций, связанных с совершенствованием и приведением в соответствие с положениями норм международного права; подготовкой доклада, как ежегодного, так и ряда специальных, касающихся острых и актуальных вопросов по соблюдению прав человека и гражданина в Российской Федерации; в случае грубых или массовых нарушений прав граждан выступлением на заседании Государственной Думы, а также обращением с рекомендацией о создании парламентских комиссий и о проведении парламентских слушаний; обращением в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации с целью восстановления справедливости и нарушенных прав граждан; анализом практики правоприменения по правам человека и разработкой методов, рекомендаций по ее совершенствованию; процедурой информирования представителей общества и государства о ситуации соблюдения прав человека в Российской Федерации; направлением в государственные органы и в органы местного самоуправления, должностным лицам замечаний, рекомендаций и предложений общей направленности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина и совершенствованию административных процедур; международным сотрудничеством в сфере прав человека; правовым просвещением и разъяснительной работой с области формирования форм, методов, процедур защиты прав человека.

Необходимо отметить, что реализация Уполномоченным своей деятельности является дополнительным средством защиты прав и свобод граждан наряду с существующими, не отменяя компетенцию иных органов государства, работа которых связана с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод. Следует обратить внимание, что основные направления деятельности омбудсмена тесно связаны с развитием системы институтов несудебной защиты прав человека. На сегодняшний день в данную систему включены такие органы как институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его специализированных органов, институт Уполномоченного по правам ребенка Российской Федерации, прокуратура, министерство юстиции Российской Федерации и иные министерства и ведомства Российской Федерации, а также неправительственные правозащитные организации.

Однако, Уполномоченный по правам человека имеет особый статус и выделяется из этой системы ввиду независимости от власти и неподотчетности каким-либо государственным органам и государственным лицам.

Необходимо отметить, что информационная доступность и прозрачность деятельности омбудсмена осуществляется посредством представления ежегодных докладов и приведением статистических данных о состоянии уровня защиты прав граждан, что также является одним из направлений его деятельности. Так по результатам опроса, проведенного в 2019 году фондом «Общественное мнение» на проблемы с соблюдением прав человека в России указали 54% опрошенных, и лишь 35% выразили мнение о соблюдении прав человека. Самыми «проблемными» в глазах населения являются право на охрану здоровья, право на жилье, право на социальное обеспечение, право на труд²⁸.

²⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2019/> (дата обращения: 20.05.2020).

Говоря о функциях омбудсмана, необходимо отметить, что их набор в каждом государстве неодинаков. Так, скандинавские страны, где предусмотрена «классическая» модель данного института, главной функцией считают обеспечение контроля за деятельностью государственной администрации и защиты граждан от административного произвола²⁹. Данная модель предусматривает некую доступность власти для граждан, в том числе сокращение сроков и упрощение процедуры рассмотрения жалоб. Эффективное существование такой модели обусловлено базой проработанных, устоявшихся нормативных актов, отлаженной работы судебной системы, высоким уровнем ответственности государственного аппарата, зрелостью гражданского общества.

Существует и другая разновидность модели, которая характерна для посттоталитарного государства, только лишь переходящего к построению демократии. Характерной чертой для таких государств считается наличие повсеместного системного административного произвола, неэффективная работа судебной власти, отсутствие правового государства, а также верховенство государственной над законом, недостаточно четко определяющий и защищающий права и свободы граждан, чья гражданская позиция слабо выражена ввиду страха и недоверия власти. В данном случае на Уполномоченного по правам человека возложено больше задач и функций.

Говоря о функциях и специфике обязанностей омбудсмана в Российской Федерации, необходимо отметить, что основной функцией является защита прав и свобод человека и гражданина на основе Конституции и законодательства Российской Федерации, а также с учетом принципа справедливости и совести самого человека, представляющего данный персонифицированный орган. Реализуя свои функции,

²⁹ Баклан Н.А. Правовой статус омбудсмана в условиях Российской государственности // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. 2016. №1. – С. 195.

Уполномоченный призывает государство проявить справедливость в сфере защиты прав человека, даже при том, когда соблюдены формальные требования закона.

Если говорить об общих чертах и функциях, которые присуще всем омбудсменам, то необходимо упомянуть тот факт, что данный орган является неконкурирующим с другими органами и самостоятельным. Так, ученые выделяют особые функции, раскрывающие специфику омбудсмана: выяснить обстоятельства дела, связанные с нарушением прав гражданина; корректирующая функция, которая состоит в том, чтобы исправить несправедливость, восстановить нарушенные права гражданина; инициировать государственные реформы посредством дачи рекомендаций и предложений в сфере защиты прав граждан; информационно - воспитательная функция, которая исходит из невластного характера методов и средств деятельности омбудсмана, выражающаяся в даче рекомендаций, предложений и представлении ежегодных и специальных докладов о проведенной работе ³⁰.

Особое внимание необходимо уделить тому факту, что Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в соответствии с Конституцией не было предоставлено право законодательной инициативы, однако многие ученые считают целесообразным обеспечить омбудсмана данным правом с возможностью оказания влияния на правотворчество в области прав человека. Так, предлагается наделить Уполномоченного новой функцией, с тем чтобы вносить в Федеральное Собрание РФ ряд предложений по изменению или принятию новых нормативных актов в дополнение к функции анализа и выявления тенденций, актуальных проблем в тех сферах, где наиболее часто встречаются нарушения прав граждан.

³⁰ См.: Там же.

Таким образом, предлагается расширить круг субъектов законодательной инициативы посредством включения в их число Уполномоченного по правам человека, тем самым предоставив ему новые важные функции, которые усилят позиции органа, повысят его авторитет и доверие со стороны населения.

Говоря об эффективности функционирования омбудсмана, хочется также отметить, что использование территориального принципа при формировании данного института не всегда действенно. Стоит обратиться к опыту ряда зарубежных стран, такие как Швеция, Финляндия, где учреждаются омбудсмены по отраслевому принципу с целью реализации контрольно-надзорных функций при нарушении прав граждан в какой-либо правовой сфере, имеющей свою специфику (омбудсмен по персональным данным, по информации, по правам несовершеннолетних). Также в Российской Федерации уже имеются такие специализированные институты как Уполномоченный по правам ребенка, финансовый омбудсмен. Однако, эффективность функционирования данных институтов будет достигнута только когда создание таких специализированных органов будет результатом согласованных действий общества и государства, то есть, когда возрастет потребность граждан в том или ином органе, работающем с нарушением прав определенной специфики; также будет разработана устойчивая и действенная законодательная база, ряд новых нормативных актов или же будут внесены изменения уже имеющихся нормативные акты, которые в целом оживят сформулированные в Конституции РФ права и свободы людей и механизмы их защиты; эффективная деятельность возможна при взаимной ответственности данного специализированного органа и государства, исполняющего конституционную обязанность по защите прав человека посредством учреждения подобных институтов в целом.

Рассматривая функции и направления деятельности омбудсмана, необходимо также обратить внимание на такой аспект, как методика оценки эффективности функционирования данного института. На сегодняшний день

мировая и отечественная практика таких критериев эффективности деятельности пока не выработала, однако, на практике предлагается использовать разработанные критерии деятельности для государственных контрольных органов и научные разработки по анализу общественных правозащитных организаций, и по аналогии применять к институту Уполномоченного.

Оценивая эффективность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, можно столкнуться с рядом сложностей ввиду того, что данный институт является молодым, нормативная база регламентирующая его деятельность еще до конца не сформирована. Так, стоит согласиться с мнением Дроздовой А.М., исходя из которого особую проблему в определении критерий деятельности института омбудсмена можно рассмотреть при изучении противоречия: может быть реализована защита прав конкретного лица и тогда мы получаем локальный эффект в виде частного блага, а может быть проделана огромная работа с общечеловеческими ценностями по их формированию, продвижению, позиционированию, поддержанию – и это даст уже совершенно иные эффективные для общества результаты, которые частное лицо не воспримет, и тогда возникнет противоречие между двумя видами деятельности омбудсмена. А это означает, что без разработки формально-инструментального подхода и внедрения методик и технологий, которые смогут измерять и регулировать индивидуальные и общие внешние эффекты, ничего не получится³¹.

При оценке деятельности омбудсмена необходимо учитывать ежегодные доклады, данные в которых представлены посредством приведения таблиц, схем и статистических данных, однако, зачастую в них содержатся сведения общего характера, что препятствует выработке каких-либо критериев эффективности деятельности органа. Необходимые критерии

³¹ Дроздова А.М. Институт Уполномоченного по правам человека: учебное пособие / Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016. – С. 114.

возможно разработать, как используя базовые данные ежегодных докладов, так, получая более глубокие знания благодаря проведению сравнительного анализа института омбудсмана как на федеральном уровне, так и в субъектах, применяя биографический, аналитический и иные методы.

Таким образом, критерии оценки эффективности деятельности Уполномоченного также вытекают из реализации его функций и направлений деятельности, например, информационная, реализуемая посредством предоставления докладов, которые также являются неотъемлемой частью исследовательской базы для разработки методик оценки эффективности функционирования данного института.

Рассмотрев функции и направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, необходимо прийти к выводу о том, что деятельность данного органа всецело посвящена осуществлению независимого контроля за признанием и соблюдением прав человека в решениях и действиях (бездействии) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих и содействию гражданам в восстановлении их нарушенных прав и свобод средствами государственной защиты, предоставленными законодательством.

2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. СУЩНОСТЬ, НАЗНАЧЕНИЕ И НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОМБУДСМЕНОВ В РОССИИ

На сегодняшний день обеспечить права и свободы граждан является важной задачей государства. Необходимо отметить, что социально-экономическая политика Российской Федерации направлена на то, чтобы создать условия, обеспечивающие достойный уровень жизни граждан. Создание таких условий возможно в случае эффективного действия механизма государственной защиты, функционирование которого основано на принципах Конституции Российской Федерации и взаимной ответственности государства и гражданина. Одним из важных элементов, входящий в механизм государственной защиты является институт омбудсмена.

Так, по мнению З.М. Шабановой, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации выступает в роли сдерживающего фактора при возрастающей «управленческой экспансии» государства во все сферы человеческой деятельности, а также является внутренним инструментом саморегулирования и самоограничения власти, ставящая человека и гражданина в зависимость от государства³².

Не менее важно мнение А.И. Ухтиярова, который отмечает, что становление института омбудсмена и включение его в правовую систему рассматриваются в качестве ключевых направлений политики государства по развитию демократических начал³³.

³² Шабанова З.М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: Дис. ... канд. юрид. Наук. М. 2016. – С. 3.

³³ Ухтияров А.И. Уполномоченный по правам человека как публично-правовой институт защиты прав граждан // Омбудсмен. 2013. № 1. – С. 29.

На ряду с тем, что данный институт является относительно молодым в нашей стране, однако, он показал себя как эффективный и необходимый орган. В подтверждение этого, необходимо отметить факт возникновения в Российской Федерации специализированных омбудсменов, которые занимаются защитой прав отдельных групп населения.

Как считает Е.Г. Калинина, специализированные омбудсмены являются новым механизмом защиты прав и свобод человека в Российской Федерации ³⁴. Также стоит отметить и то, что большинство ученых положительно отзываются об учреждении специализированных омбудсменов, считая это важной и необходимой гарантией реализации прав и свобод граждан.

Однако существуют и иные позиции, касающиеся данного вопроса. Анализируя функционирование института специализированного омбудсмена в зарубежных странах, представляется неоднозначное отношение к этому явлению. Зарождение данного специализированного органа происходило в Скандинавских странах. Швеция - это та страна, где активно функционирует омбудсмен по защите прав ребенка, как социально незащищенной категории населения, а в Норвегии также существует уполномоченный по вопросам вооруженных сил, который является персонифицированным органом как в самом государстве так и на международной арене. Так, в 2009 году в Берлине прошла конференция омбудсменам по вопросам вооруженных сил, что является важным показателем международного развития и процветания специализированных омбудсменов по всему миру ³⁵.

³⁴ Калинина Е. Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Рос. юрид. журн. 2014. № 5. – С. 17.

³⁵ «Oversight, protection and welfare: The ombudsman institutions as advocates for military personnel» (Материалы международной конференции по случаю 50-летия немецкого парламентского уполномоченного по Вооруженным силам. – Бундестаг, Берлин, 10-12 мая 2009 года).

Помимо парламентского Уполномоченный в ФРГ, целью деятельности которого является защита основных прав и свобод и помощь Бундестагу в осуществлении парламентского контроля за вооруженными силами, существуют обособленные от федеральных комитетов «гражданские» уполномоченные (например, уполномоченный по социальным вопросам).

Если говорить о нормативных актах, регулирующих деятельность специализированных омбудсменов, то необходимо отметить, что в статье 159 Конституции Словении прямо закреплен порядок создания соответствующего специализированного уполномоченного: «Специальные уполномоченные по правам граждан могут также устанавливаться законом для конкретных областей»³⁶. Если рассматривать Конституцию Российской Федерации, где такие положения отсутствуют, то можно сказать о том, что данный факт только расширяет потенциал Конституции РФ и не препятствуют развитию данного института.

Однако, не во всех странах поддерживают деятельность специализированного омбудсмана. Привлечение омбудсмана общей компетенции к выполнению задач по защите прав граждан – этому неукоснительному правилу следуют власти Австралии, чтобы избежать дублирование полномочий органов, использующих сходные правовые средства. В Австралии учреждена должность генерального инспектора по вопросам безопасности и разведки, который осуществляет обеспечение гарантий соблюдения прав и свобод граждан государственными органами и их должностными лицами. С целью недопущения путаницы и наложения компетенций функциональная специализация осуществляется в пределах

³⁶ Конституция Словении от 21 декабря 1991 года. Официальный вестник Республики Словении, № 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 и 75/16 [Электронный ресурс] - <http://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (дата обращения: 01.06.2020).

аппарата омбудсмена общей компетенции, который одновременно является омбудсменом по вопросам миграции и защиты прав ребенка ³⁷.

Большое значение применение разнообразных критериев функциональной специализации данного института, так как в каждом государстве со своим укладом, правовой системой и государственным устройством имеется своя специфика.

Однако можно выделить общий принцип выделения специализированного омбудсмена, а именно защита прав «уязвимых», социально незащищенных категорий граждан, среди готовых: дети, лица с ограниченными возможностями здоровья, представители меньшинств, мигранты. Важной основой данного критерия является система международных нормативных актов, которые направлены на защиту таких категорий граждан. Так, рассматривая основные документы международной Организации Объединенных наций (ООН), защищающие права и свободы человека, следует упомянуть Конвенцию о правах ребенка 1989 года, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года, Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года, Конвенцию о правах инвалидов 2006 года. Также в некоторых государствах к «уязвимой» категории относят лиц, находящиеся в тюрьмах, университетах, госпиталях, для защиты прав которых были образованы свои правозащитники в лице омбудсмена.

В Российской Федерации применение соответствующих функциональных критериев имеет свою специфику. Так подписание и ратификация СССР Конвенции о правах ребенка состоялось в 1990 году. Данный факт был отражен в тексте принятой Конституции 1993 года в вопросах защиты прав ребенка. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 38 материнство

³⁷ Australian_Ombudsman_and_Human_Rights. Австралийский Омбудсмен и права человека. [Электронный ресурс] - https://www.researchgate.net/publication/272242883_Australian_Ombudsman_and_Human_Rights (дата обращения: 01.06.2020).

и детство, семья находятся под защитой государства, также ст. 7 Конституции РФ³⁸ декларирует обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства. На данный момент законодательно закреплены основные гарантии жизнеобеспечения детей, включая охрану здоровья, возможность получения образования, социальное обеспечение. Также стоит отметить, что 1 июля 2020 года станет знаковой датой для жизни государства - общероссийское голосование по поправкам в Конституцию Российской Федерации. Одна из комплекса поправок, выносимая на всеобщее голосование касается защиты прав детей. Так, статью 67 Конституции РФ предлагается дополнить: «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения»³⁹. Важным шагом в развитии специализированных институтов Уполномоченного по правам человека было учреждение в 2009 году должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка⁴⁰. В 2018 году был принят Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в

³⁸ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2014. – № 9. – Ст. 851.

³⁹ Полный текст поправок в Конституцию: за что мы голосуем? Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] - <http://duma.gov.ru/news/48045/> (дата обращения: 01.06.2020).

⁴⁰ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 // СЗ РФ. 2009. № 36. – Ст. 4312.

Российской Федерации»⁴¹, на сегодняшний день с 9 сентября 2016 года эту должность занимает Анна Юрьевна Кузнецова.

По-нашему мнению, результаты реальной работы органа можно подтвердить лишь примерами реальной помощи Уполномоченного в восстановлении прав граждан.

В результате обращения Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка Анны Кузнецовой в адрес главы Республики Чувашия в защиту интересов семьи с четырьмя детьми, которых лишили меры поддержки в виде бесплатного питания в школе, список льготных категорий в муниципальном образовании, где проживает семья, был расширен ⁴².

Также к Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка Анне Кузнецовой обратилась одинокая мама двух несовершеннолетних детей, проживающая в Ростовской области, которая в своем обращении рассказала, что из-за разногласий с управляющей компанией по подаче показаний счетчика и образовавшейся в этой связи задолженности в одиннадцать тысяч рублей, энергоснабжающая организация прекратила подачу газа в ее жилое помещение. Семья, в которой воспитывается двое несовершеннолетних детей в возрасте 13 лет и 1 года, в период наступающих холодов осталась без отопления. Также женщина сообщила, что на ее просьбы рассмотреть возможность погашения задолженности в рассрочку, управляющая компания ответила отказом. Для скорейшего решения вопроса о возобновлении подачи газа и тепла в жилое помещение, детский омбудсмен обратилась к главе районной Администрации Ростовской области с просьбой

⁴¹ Федеральный закон от 27.12.2018 N 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // «Российская газета», N 295, 29.12.2018, «Собрание законодательства РФ», 31.12.2018, N 53 (часть I), – Ст. 8427.

⁴² Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка [Электронный ресурс] - <http://deti.gov.ru/articles/news/posle-obrasheniya-a-kuznecovoj-rasshiren-perechen-l-gotnyh-kategorij-shkol-nikov-poluchayushih-besplatnoe-pitanie-v-municipal-nom-obrazovanii-chuvashii> (дата обращения: 05.06.2020).

оказать содействие семье и взять разрешения ситуации под свой личный контроль. В течение недели газоснабжение жилого помещения, в которой проживает семья с детьми, было возобновлено. С заявителем заключен договор о газоснабжении и соглашение о погашении задолженности в рассрочку⁴³.

Также данный специализированный орган был создан на уровне субъектов. Так в Ставропольском крае распоряжением Губернатора края от 2 ноября 2009 года⁴⁴ учреждена должность Уполномоченного при Губернаторе Ставропольского края по правам ребёнка, эту должность на сегодняшний день занимает Адаменко Светлана Викторовна. Деятельность Уполномоченного при Губернаторе Ставропольского края по правам ребёнка регламентируется законом, принятым в 2014 году⁴⁵.

Также важно уделить внимание еще одной «уязвимой» категории населения – лица с ограниченными возможностями. В Конституции РФ также отражен факт государственной поддержки инвалидов, также в 2012 году Российская Федерация ратифицировала Конвенция ООН «О правах инвалидов». Следует отметить, что глава государства еще в 2013 году заявлял, что готов рассмотреть идею учреждения в России института уполномоченного по правам инвалидов⁴⁶. Однако, уже в 2016 году законопроект «Об уполномоченных по защите прав инвалидов в Российской

⁴³ См.: Там же.

⁴⁴ Об Уполномоченном по правам ребенка Ставропольского края: Распоряжение Губернатора Ставропольского края № 865-р от 02.11.2009. [Электронный ресурс] - <https://www.gubernator.stavkrai.ru/contacts/rights-childs.html> (дата обращения: 05.06.2020).

⁴⁵ Закон Ставропольского края № 126-кз от 25 декабря 2014 года «Об Уполномоченном по правам ребенка Ставропольского края» // «Ставропольская правда», N 356, 30.12.2014.

⁴⁶ Официальный сайт РИА Новости – В.В. Путин готов рассмотреть идею об омбудсмене по защите прав инвалидов [Электронный ресурс] - <https://ria.ru/20130329/929955930.html> (дата обращения: 05.06.2020).

Федерации»⁴⁷ был отклонен. В результате было отмечено, что на сегодняшний день права инвалидов защищаются различными консультативными органами, комиссиями и уполномоченными должностными лицами, среди которых Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, поэтому появление специализированного института в виде Уполномоченного по правам инвалидов в субъектах Российской Федерации станет лишь дублированием действующего института, который справляется надлежащим образом.

По этому вопросу неоднократно высказывалась Элла Александровна Панфилова, в свое время занимающая должность Уполномоченного по правам человека, которая последовательно выступала против «инфляции» понятия «уполномоченный», тем самым критикуя всевозможные предложения по созданию уполномоченных по правам самых разных категорий граждан. Она подчеркивает, что это является «пороком управленческой системы» и вместо этого необходимо усиливать статус и возможности существующего института уполномоченных⁴⁸. Так, на сегодняшний день Должность Уполномоченного по правам инвалидов в Российской Федерации не учреждена, однако, данный вопрос не закрыт, тем более в свое время президент Российской Федерации В.В. Путин одобрил идею создания данного специализированного органа. Таким образом, тема

⁴⁷ Официальный сайт Государственной Думы РФ, законопроект № 667531-6 «Об уполномоченных по защите прав инвалидов в Российской Федерации» (находится в архиве) [Электронный ресурс] - <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=667531-6&02> (дата обращения: 05.06.2020).

⁴⁸ Депутаты отклонили законопроект об учреждении должности уполномоченного по правам инвалидов [Электронный ресурс] - <https://www.asi.org.ru/news/2016/02/17/116867/> (дата обращения: 05.06.2020).

востребованности, экономической и практической выгоды данного органа остается открытой.

Также следует упомянуть еще одну важную категорию граждан - это молодежь, студенты, которые вступают в достаточно длительные правоотношения с образовательными организациями на бюджетной, а в большинстве своем – на коммерческой основе, их права которых также могут быть нарушены.

Должность Уполномоченного по правам студентов была учреждена в 2012 году благодаря Всероссийскому студенческому форуму и Министерству образования и науки Российской Федерации. В 2013 году состоялось голосование на сайте Всероссийского студенческого форума, по результатам которого Уполномоченным по правам студентов был избран Артем Хромов. Официальное утверждение в должности Советом по делам молодежи Министерства образования и науки состоялось 24 января 2013 года.

Студенческий омбудсмен осуществляет деятельность по представлению и защите права учащихся, ведению мониторинга конфликтных ситуаций в студенческой среде. Он имеет право вносить в Министерство образования и науки Российской Федерации предложения по законодательным инициативам и участвовать в разработке правовых актов⁴⁹.

Так, за первый год существования данного специализированного института, к Уполномоченному по правам студентов поступило через интернет-ресурсы поступило около двух тысяч обращений⁵⁰. Однако, на сегодняшний день правового закрепления данный институт так и не получил.

Относительно данного вопроса в науке встречались разные точки зрения. Так, некоторые утверждали об особой важности данного

⁴⁹ Институт Уполномоченного по правам человека. Досье [Электронный ресурс] - <http://tass.ru/info/887410> (дата обращения: 05.06.2020).

⁵⁰ Деккерт Д.В., Майорова Е.Н., Яременко Н.Е. Актуальные проблемы развития института Уполномоченного по правам студентов в Российской Федерации // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. №4 (33). – С. 36.

специализированного органа так как существует ряд современных острых проблем, которые касаются непосредственно студенчества, связанные с выселением студентов из общежитий на лето, задержка и невыплата стипендий, повышение оплаты за проживание в общежитии, платные пересдачи и взимание денег за пропуск занятий; повышение цен на учебу и относящиеся к компетенции Уполномоченного по правам студентов Российской Федерации ⁵¹.

Вместе с тем в 2016 году в СМИ появилась информация о незаконном создании Уполномоченного по правам студента. В письме первого заместителя Генпрокурора РФ Александра Буксмана на имя министра Дмитрия Ливанова (его в распоряжении редакции) говорится, что ни Совет, ни само Министерство не имели законных оснований утверждать должность с названием «Уполномоченный по правам студентов в Российской Федерации». «Фактически Хромов является членом Общественного совета при Министерстве и руководителем комиссии по защите прав студентов Совета и государственными полномочиями не наделен», — говорится в письме Генпрокуратуры ⁵². Ведомство настаивало на том, что приравнивание студенческого омбудсмена и Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного при президенте по правам ребенка в Российской Федерации является неправомерным так как первый в отличие от других не относится к государственной должности. Последняя информация о студенческом омбудсмене, размещенная на официальном сайте Министерства образования РФ, датируется 2016 годом. Позднее должность министра образования заняла Ольга Васильева, которая говорила о

⁵¹ См.: Там же.

⁵² Генпрокуратура: уполномоченный по правам студентов РФ работал на несуществующей должности [Электронный ресурс] - https://www.znak.com/2017-06-07/kak_obchestvenniki_ne_mogut_podelit_zachitu_prav_studentov (дата обращения: 05.06.2020).

неэффективности студенческого омбудсмана. Так в сфере образования решили, что министерство окончательно «отреклось» от уполномоченного, а его полномочия по защите студентов должны перейти Российскому студенческому центру.

Таким образом, данные о работе Уполномоченного по правам студента на сегодняшний момент отсутствуют, хотя вышеперечисленные проблемы остаются нерешенными. С одной стороны, растет число молодежных организаций, которые оказывают разностороннюю поддержку студентам, но с другой, важно, чтобы студенты знали свои права и знали куда обратиться при нарушении их прав. Не исключено, что этим органом может стать Уполномоченный по правам студента.

Также особо важным критерием при учреждении специализированного института при Уполномоченном является повышенный интерес к развитию экономики и социальной сферы общества, а также защита прав граждан по этим направлениям. Во-первых, создаются международные документы, некие стандарты, применяемые к бизнесу, которые повлияют на повышение уровня его социальной ответственности.

Уже в 2011 году Советом Организации Объединенных Наций по правам человека были утверждены ряд Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека для выполнения Рамочной концепции ООН «Защита, соблюдение и средства защиты»⁵³, которые включают в себя тридцать один принцип, в которых определяются обязанности и ответственность государств и компаний за защиту и уважение прав человека в контексте предпринимательской деятельности и обеспечение доступа к эффективным средствам правовой защиты для отдельных лиц и

⁵³ Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека [Электронный ресурс] - https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf (дата обращения: 05.06.2020).

групп, пострадавших от такой деятельности. Особое значение в данном документе уделяется обеспечению эффективных внесудебных механизмов рассмотрения жалоб, которые будут являться составляющей государственной правовой защиты, которая гарантирует легитимность, доступность, предсказуемость, справедливость данных механизмов.

Главными инициаторами по международному признанию экономических и социальных прав являются Международная организация труда (МОТ) и Всемирная организация здравоохранения.

Согласно ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности ⁵⁴.

В Российской Федерации должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей была учреждена Указом Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей». Уже в 2013 году был принят Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» ⁵⁵, официально закрепивший должность бизнес-омбудсмена, как на федеральном уровне, так и в субъектах. Его деятельность направлена на защиту прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности. На сегодняшний день Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей является Борис

⁵⁴ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2014. – № 9. – Ст. 851.

⁵⁵ Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // «Российская газета», N 99, 13.05.2013, «Собрание законодательства РФ», 13.05.2013, N 19, – Ст. 2305.

Юрьевич Титов. Так в ежегодном докладе о своей деятельности за 2019 год, бизнес-омбудсмен указал, что за время функционирования института уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации поступило почти 80 тысяч обращений, из них федеральному уполномоченному – более 15 тысяч, региональным – более 64 тысяч⁵⁶. Темы обращений граждан охватывали сферу проблем малого и среднего бизнеса, земельно-имущественные отношения, кадастр, торговля, строительство и ЖКХ.

В Ставропольском крае должность бизнес-омбудсмeна занимает Кирилл Александрович Кузьмин, его деятельность регламентируется Законом Ставропольского края от 25.12.2014 г. № 127-кз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ставропольском крае»⁵⁷. В ежегодном докладе за 2019 год подчеркивается особая значимость института: в 2019 году существенно выросло количество упоминаний о деятельности Уполномоченного в региональных и федеральных средствах массовой информации – 376 (для сравнения в 2018 году – 247). Бизнес-омбудсмен приводит рекомендаций для решения проблемы в сфере предпринимательства: улучшение условий ведения предпринимательской деятельности; расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию; акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства; создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации; популяризация предпринимательства. Так В 2019 году в адрес

⁵⁶ Ю.Б. Титов направил В.В. Путину доклад по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс] -<https://ria.ru/20200528/1572098836.html> (дата обращения: 05.06.2020).

⁵⁷ Закон Ставропольского края от 25.12.2014 № 127кз «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ставропольском крае» [Электронный ресурс] - <https://base.garant.ru/27139335/> (дата обращения: 05.06.2020).

Уполномоченного поступило 317 письменных обращений, дано более 1000 устных консультаций.

По итогам 2019 года доля жалоб, по итогам рассмотрения которых права заявителя полностью или частично были восстановлены Уполномоченным составила около 10%. Данный показатель несколько уменьшился в связи с поступлением большого количества обращений, содержание которых связано с наличием системных проблем, решение которых требует вмешательства федеральных органов государственной власти, в том числе путем изменения или дополнения норм федерального законодательства⁵⁸.

Также в науке существует еще один критерий для создания специализированного омбудсмана, а именно защита прав и свобод в частной сфере. Учреждение частнопроводного омбудсмана является важным шагом для разрешения споров. С одной стороны, омбудсмен «внутреннего контроля» разрешает споры между организациями и их работниками, с другой- омбудсмен «внешнего контроля», который правомочен разрешить спор между организациями и их клиентами.

Из мирового опыта можно привести пример создания в 1990 году Уполномоченного в сфере недвижимости, Уполномоченного в сфере похоронных услуг.

Важным событием для защиты прав человека в частной сфере в Российской Федерации стало учреждение в 2018 году должности финансового омбудсмана, главной задачей которого является помощь гражданам и финансовым организациям в качестве эффективного досудебного механизма. Комплекс функций финансового омбудсмана было решено вводить постепенно. Так, по закону, регламентирующему

⁵⁸ Официальный сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей Ставропольского края [Электронный ресурс] - <https://ombsk.biz/> (дата обращения: 05.06.2020).

деятельность данного органа⁵⁹, полномочия финомбудсмeна расширяются постепенно: так, с 1 июня 2019 года к нему обязаны обращаться только страховые компании и только по вопросам ОСАГО, ДСАГО и каско, с 28 ноября 2019 года нормы распространяются и на все остальные виды страхования, кроме обязательного медицинского (ОМС), с 1 января 2020 года — все микрофинансовые организации (МФО), а с 1 января 2021 года — все кредитные организации, кредитные потребительские кооперативы, ломбарды и негосударственные пенсионные фонды⁶⁰. На сегодняшний день эту должность занимает Ю. В. Воронин, срок полномочий которого составляет пять лет.

Согласно докладу финансового омбудсмeна, 2019 году Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного получила 91 359 обращений.

Стоит отметить, что подавляющее количество обращений (87 038 или 95,3%) пришлось на споры по договорам ОСАГО, из которых наибольшее число обращений (33 246 или 36,4%) связано с несогласием заявителей с размером страхового возмещения. Почти равным оказалось количество обращений, поступивших в связи с отказом в выплате страхового возмещения (24 422 или 26,7%) и в связи с нарушением срока выплаты страхового возмещения (23 077 или 25,3%). Меньше всего обращений среди споров по ОСАГО поступило на несогласие заявителей с качеством

⁵⁹ Федеральный закон от 4 июня 2018 г. N 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // «Российская газета» от 6 июня 2018 г. N 121, в Собрание законодательства Российской Федерации от 11 июня 2018 г. N 24. – Ст. 3390.

⁶⁰ Кто такой финансовый омбудсмен и когда обращаться к нему обязательно [Электронный ресурс] - <https://tass.ru/ekonomika/5263467> (дата обращения: 05.06.2020).

выполненного ремонта (741 или 0,8%)⁶¹.

Приводя статистические данные, можно говорить о высокой эффективности и значимости данного института для государства и его развивающейся экономики. Финансовый омбудсмен - это актуальный, важный орган.

Специализированные омбудсмены могут создаваться в различных формах и учетом различных критериев, но данный институт имеет единое предназначение: осуществление защиты прав граждан и реализация важной информационной функции с целью просвещения людей о правах, которыми они обладают.

Говоря о необходимости создания какого-либо вида специализированного омбудсмана, следует учитывать ряд факторов: экономические, практические, социальные факторы, также особенности каждого региона, то есть потребность граждан в том или ином омбудсмене.

Однако, на современном этапе развития общества и государства в длинном перечне специализированных уполномоченных отсутствует какая-либо систематизация, как среди нормативных актов, регламентирующих деятельность Уполномоченных, так и их взаимодействия внутри института, то есть правовая четкая координация до сих пор отсутствует, а попытки по унификации законодательства в данной сфере не предпринималось, то есть единый закон, который регулировал бы функционирование различных специализированных уполномоченных, отсутствует.

Ввиду высокого значения института Уполномоченного по правам человека, важным шагом на пути к такой необходимой для государства унификации законодательства, в марте 2020 года бы принят Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской

⁶¹ Официальный сайт Финансового Уполномоченного [Электронный ресурс] - <https://finombudsman.ru/finnews/finansovomu-upolnomochennomu-v-2019-godu-postupilo-svyshe-90000-obrashhenij/> (дата обращения: 05.06.2020).

Федерации»⁶², целью принятия которого - обеспечить равные возможности и доступность правозащитного механизма защиты прав человека и гражданина в каждом субъекте Российской Федерации. Закон устанавливает комплекс унифицированных принципов, связанных с организацией деятельности Уполномоченного в регионах.

На сегодняшний день Законы о региональных уполномоченных имеются во всех 85 субъектах Российской Федерации, но существенные различия региональных актов ставят жителей различных регионов в неравные условия с точки зрения возможности получения от них полноценной правозащитной помощи. Принятие федерального закона позволяет установить единые подходы и стандарты в вопросах организации специализированной государственной правозащиты, осуществляемой региональными уполномоченными в субъектах Российской Федерации.

Говорить о результатах действия данного нормативного акта рано, но прогнозировать активное развитие правозащитного механизма в регионах уже возможно.

Таким образом, стоит отметить, что правовая система Российской Федерации нуждается в едином нормативном акте, который раскроет статус, принципы и основы деятельности и критерии создания специализированных омбудсменов и важным шагом к этому можно считать принятие нового закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», что в будущем будет иметь только положительное значение для развития института специализированных Уполномоченных.

⁶² Федеральный закон от 18.03.2020 N 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // «Российская газета», N 60, 20.03.2020, «Собрание законодательства РФ», 23.03.2020, N 12. – Ст. 1640

2.2 УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ В МИРЕ И В РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Сегодня прослеживается тенденция, связанная с увеличением числа людей пожилого возраста. Так, данные, приведенные ООН, подтверждают вышесказанное. К концу 2018 года нашу планету населяют семьсот пять миллионов людей возрастом старше 65 лет и шестьсот восемьдесят миллионов человек младше пяти лет. Таким образом, число пожилых превышает число детей. Также ООН выдвинула свои прогнозы, связанные с тем, что к 2050 на одного пятилетнего ребенка будет приходиться около двух пожилых.

Тем самым острой проблемой является создание и сохранение достойного уровня жизни пожилого человека, особое внимание к таким людям в социальной, экономической, правовой сферах. Важно отметить, что на примере пандемии коронавируса всплыли все проблемы в сфере здравоохранения мирового масштаба. Так, на официальном сайте ООН 15 июня 2020 года размещена информация, связанная с тем, что в сети «Интернет» используется хэштэг #BoomerRemover, который дословно переводится: «избавитель от бэби-бумеров». Дело в том, что авторы, использующие данное высказывание, выступают с призывом пожертвовать пожилыми, которые тяжелее других переносят COVID-19, чтобы избежать карантина и спасти экономику⁶³.

ООН отреагировало на это, как на проявление крайней бесчеловечности. Назначенный в мае 2020 года спецдокладчик ООН по правам пожилых Клаудия Махлер из Австрии заявила, что необходимо призвать все мировое сообщество пресекать явление эйджизма-дискриминация людей в преклонном возрасте. Коронавирус является

⁶³ UN News Global perspective Human stories [Электронный ресурс] - <https://news.un.org/ru/story/2020/06/1380122> (дата обращения: 15.06.2020).

угрозой для каждого человека, однако, для пожилых людей — это двойной риск, связанный с наличием сопутствующих заболеваний⁶⁴.

Так, заболевшие пожилые люди по всему миру столкнулись с дискриминацией, в частности, при распределении медицинских ресурсов при их недостаточности. Пожилые люди, которым удалось избежать заражения были лишены медицинского обслуживания ввиду переориентации медицины на заболевших.

Именно с данных сведений необходимо начать говорить об острой необходимости особого органа для защиты пожилых граждан. Кого можно отнести к данной категории?

По мнению Супрун Н. Г. понятие пожилых людей представлено особой спецификой и включает в себя лиц, правовой и социальный статус которых, обусловлен принадлежностью к возрастной группе от шестидесяти лет и выше⁶⁵.

Согласно классификации ВОЗ и геронтологической ассоциации, возраст пожилого человека составляет от шестидесяти до семидесяти пяти лет, а возраст еще одной категории граждан – долгожителей превышает девяносто лет.

Согласно исследованию, больше всего пожилых людей живёт в Японии — 27% от общего числа населения этой страны. Второе место забрала Италия — 23%, третье — в целом Евросоюз — 19,7%. США расположились на четвёртой строчке — 15,4%. Россия занимает пятое место — 14,1%. Следом идут Китай, Бразилия, Турция, Индия, Иран⁶⁶.

⁶⁴ UN News Global perspective Human stories [Электронный ресурс] - <https://www.un.org/en/coronavirus> (дата обращения: 15.06.2020).

⁶⁵ Супрун Н. Г. Качество жизни пожилых людей как социальная проблема // Современная возрастная психология: основные направления и перспективы исследования. – Materials of the international scientific conference on October 20–21, 2015. – С. 171–174.

⁶⁶ Впервые количество пожилых людей в мире превысило число детей [Электронный ресурс] -<https://life.ru/p/1210054> (дата обращения: 15.06.2020).

Важным моментом в жизни каждого человека, который влечет изменения, всех сфер его жизнедеятельности: от социальной до правовой, это наступление посттрудового периода- выхода на пенсию. Меняется образ жизни человека, мировосприятие, ценностные ориентиры. Пожилому человеку важно ощущать поддержку как внутреннюю – семья, близкие люди, так и внешнюю - государство и его институты, деятельность которых направлена на защиту прав и свобод такой категории граждан.

На сегодняшний день такой внешней поддержкой в Российской Федерации является Уполномоченный по правам человека. Являясь универсальным персонифицированным органом, подать свое обращение с целью восстановления нарушенных прав может обратиться каждый.

Ввиду развития современного общества, его информатизации, новых технологий, пожилые люди отличаются высокой социальной активностью, продолжают находиться в трудовых отношениях, ведут активный образ жизни, путешествуют. Законодательство также не стоит на месте и стихийно меняется, особенно в сфере пенсионного права, а вместе с тем растет число нарушений прав пожилых людей, поэтому права данной категории граждан нуждаются в особой защите⁶⁷.

Стоит обратить внимание на тот факт, что многие европейские государства учредили особый орган, который защищает права пожилых людей. Считаем, что данная тенденция является положительной и необходимой для укрепления института защиты прав пожилых людей в России. Представленный зарубежный опыт следует учитывать и претворить в жизнь в нашем государстве, оказав тем самым помощь и поддержку пожилым людям. Чьи права нарушены. Омбудсмен по защите прав пожилых людей можно с уверенностью назвать перспективным направлением развития правозащитного механизма государства. Говоря о европейских

⁶⁷ Подкопаева О.М. Омбудсмен по правам пожилых людей в России: перспективы развития института // Теория государства и права. – 2019. – № 2 (14). – С. 79.

государствах, необходимо отметить, что уровень осознанности и готовности к реформам в сфере защиты прав пожилых отличается.

На международном уровне особенности защиты прав пожилых людей отражены в следующих документах: Рекомендация N 162 Международной организации труда «О пожилых трудящихся» (Принята в г. Женеве 23.06.1980 на 66-ой сессии Генеральной конференции МОТ); Рекомендации (87)22 по обследованию и наблюдению пожилых людей (1987); Рекомендации R(94)9 Социальная сплоченность и качество жизни (1994); Рекомендации 1254 о правах пожилых людей на медицинское обслуживание и социальное обеспечение: этика и политика (1994 год). Данные международные акты направлены на социальную поддержку граждан пожилого возраста.

Также стоит упомянуть Рекомендации 1428 по будущему старшего поколения: защите, участию и развитию (1999 год), которые были разработаны после того, как ООН провозгласила 1999 год «Международным годом пожилых людей».

Так, в большинстве стран за рубежом для удовлетворения потребностей пожилых людей и лиц, ухаживающих за ними, ведут социальную работу. В Соединенных Штатах Америки находятся две самые крупные организации для людей пожилого возраста: американская ассоциация пенсионеров и национальный совет пожилых граждан.

Так, во Франции образование доступно для лиц пожилого возраста. Там, в одном из университетов можно записаться на набор лекций гражданам возраст которых превышает 55 лет.

Для Российской Федерации омбудсмен по правам пожилых людей до сих пор является «пилотным проектом», хотя общественность благосклонно относится к учреждению данного органа.

Так, еще в 2017 году от Общественной палаты России были направлены предложения об учреждении поста нового омбудсмена в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Президентский Совет по правам человека.

По данным Пенсионного фонда России, 62% населения страны составляют граждане пенсионного и предпенсионного возраста, то есть «под крыло» нового защитника могут попасть более 80 миллионов человек. Необходимо отметить, что пожилые люди нуждаются в особенной помощи и защите как одна из наиболее уязвимых групп населения.

«У нас есть омбудсмен по правам детей, и даже по правам предпринимателей. Мы будем добиваться, чтобы в России появился человек, который будет отстаивать права пожилых людей. Защита стариков – это долг государства. А пенсия – не подарок от властей, а обязательный формат социальных выплат. Люди работали и отдавали часть своей зарплаты в виде налогов», – считает один из авторов инициативы, член Общественной палаты РФ Султан Хамзаев ⁶⁸.

Уполномоченный по правам человека Российской Федерации Т.Н. Москалькова считает, что важной задачей при реализации социальной политики в государстве является сохранение и работа над повышением уровня жизни старшего поколения граждан. Так за предшествующие годы, обращения граждан на нарушение их прав касались пенсионной сферы (трудовые пенсии, предоставление статуса ветерана труда, право на социальное обеспечение). Ежегодно количество обращений от граждан пожилого возраста увеличивается. Уполномоченным было отмечено, что последние несколько лет отмечены улучшением условий для маломобильных граждан пожилого возраста, однако, многие проблемы еще остаются неразрешенными.

Рассматривая данную тему, важно упомянуть постановление Европейского Суда по правам человека от 29 июля 2010 года по делу «Стрельцов и другие «новочеркасские военные пенсионеры» против России». На протяжении трех лет, с 2004 по 2007 год происходили судебные тяжбы пенсионеров с военкоматом, которые хотели восстановить

⁶⁸ Хамзаев С. В. России может появиться уполномоченный по правам пенсионеров. [Электронный ресурс] URL: <https://newsland.com> (дата обращения: 15.06.2020).

нарушенные права, законно получить то, что военным пенсионерам положено по закону (повышения пенсии в результате увеличения размера должностного оклада, выплаты денежного эквивалента продовольственных пайков и так далее). Цена иска превышала сотни тысяч рублей, суды признавали право за пенсионерами. Однако мало кто получил хоть что-то, потому что часть судебных решений была пересмотрена в порядке надзора (пересмотр вступивших в силу решений и, как следствие, нарушение принципа правовой определенности), а другая часть просто не была исполнена.

Пенсионеры обратились с жалобами в Страсбург, дело было названо: «Стрельцов и другие «новочеркасские военные пенсионеры» против России». Судьи Европейского Суда единогласно признали нарушенными их права и обязали российские власти выплатить каждому из заявителей по 2 тыс. евро компенсации морального вреда, а также возместить материальный ущерб, сумма которого колеблется от 495 евро до 20 479 евро. Общая сумма справедливой компенсации, присужденной Страсбургским Судом 87 заявителям, превысила 600 тысяч евро ⁶⁹.

Данный пример демонстрирует важную нерешённую проблему. Отсутствие того самого независимого правозащитного механизма, куда бы могли обратиться пенсионеры.

Таким образом, говоря о мировом опыте в этой сфере, стоит отметить, что европейская модель омбудсмена по правам пожилых людей заслуживает внимания, однако с учетом российских традиций, истории, правовой системы, данный орган может быть внедрен в нашу правовую действительность, но с особой спецификой. Такой омбудсмен просто

⁶⁹ Комаров С.А. и др. Права человека и правовая инфильтрация идей Европейского суда по правам человека в правовую систему Российской Федерации: монография / С.А. Комаров, И.В. Лаптева, Д.И. Титенков. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург); Рязань: Издательство «Концепция», 2014. – С. 214.

необходим России. Именно пенсионный омбудсмен будет сможет помочь пожилым гражданам восстановить их права.

2.3 ВОЗМОЖНОСТИ СОЗДАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ НА ПРИМЕРЕ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

На сегодняшний день становление и развитие современного правового демократического государства обусловлено приоритетом прав и свобод человека и гражданина. Особое внимание необходимо оказывать социально-незащищенным слоям населения, а именно пожилым людям. Наличие, обеспечение, защита прав и свобод пожилых людей выражают правовой статус данной категории граждан в целом, его взаимодействие с институтами государства.

Так уже в 2019 году количество пожилых граждан в России составляет свыше 43 миллионов человек, а это - 30 % общей численности населения.

Органами государственной власти Российской Федерации еще в 2016 году обратили особое внимание на поддержку людей пожилого возраста. Так, 6 февраля 2016 года премьер-министр РФ Дмитрий Медведев на съезде партии «Единая Россия» заявил: «Наша цель - помочь пенсионерам, обеспечить им достойную жизнь. И мы эту задачу решаем. В том числе - в рамках Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 года, которую я утвердил на этой неделе. Распоряжение правительства подписано мной»⁷⁰.

⁷⁰ Д.А. Медведев подписал Стратегию действий в интересах пожилых граждан [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/20160206/1370492368.html?in=t> (дата обращения: 15.05.2020).

Говоря о Ставропольском крае и о всей Российской Федерации в целом, стоит отметить, что государственного института, обеспечивающего и защищающего права и свободы граждан пожилого возраста, так и не создано. Легальное понятие «пожилой человек» и нормативный акт, определяющий его правовой статус отсутствуют⁷¹.

Необходимо привести ряд важных причин, виду которых создание такого института, как Уполномоченный по правам пожилых людей в Ставропольском крае, имеет особое значение для субъекта и государства в целом.

Ставропольский край представляет собой специфичный, в хорошем смысле этого слова, регион, сочетая в себе промышленные города, плодородные сельскохозяйственные земли, а также удивительные природные заповедники, санаторно-курортные зоны с благоприятным для жизни климатом.

За последние годы отмечается активный прирост числа жителей Ставропольского края пенсионного возраста. Так, по данным Управления Пенсионного фонда РФ по Ставропольскому краю, численность пенсионеров, состоящих на учете в системе пенсионного фонда края в 2010 г. составляла 691 800 человек, в 2015 г. – 732 700 человек, а уже в 2019 г. – 752 300 человек, из них граждане, получающие пенсию по старости – 616 700 человек⁷².

⁷¹ Подкопаева О.М. Институт Уполномоченного по правам пожилых людей при губернаторе Ставропольского края: необходимость и перспективы развития. // Актуальные проблемы экономики и права: Сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции: в II частях, Ч. I / под общей редакцией Б.М. Магомедова: Ростовский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). Ростов-на-Дону, 2020. – С. 216.

⁷² Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу [Электронный ресурс] URL: <https://stavstat.gks.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

Тожественная тенденция представлена статистическими данными по всей России: в 2010 г. – 38,5 млн. человек, в 2015 г. – 41,4 млн. человек, а уже в 2019 г. – 43,8 млн. человек.

Такая многочисленная категория граждан нуждается в особом внимании к защите их прав. Важно учитывать факты массового нарушения прав пожилых людей в сфере социального, пенсионного обеспечения, трудовых прав.

Например, самый пожилой работающий пенсионер Ставрополя продолжает вести такой активный образ жизни в 95 лет, принося пользу обществу! Однако и его трудовые и иные права могут быть нарушены и нуждаются в дополнительной защите.

Пожилым людям просто некуда обратиться за правовой помощью. С одной стороны сложность в обращении в какие-либо государственные органы пугает их, а с другой - пожилые люди просто потеряли доверие к правозащитным институтам государства. Можно сделать вывод о том, что субъект нуждается в создании особого, доступного, независимого от других органов власти, правозащитного института в сфере защиты прав пожилых людей.

В Ставропольском крае Уполномоченным по правам человека является Н.П. Лисинский, который занимает данную должность с апреля 2019 года, к нему могут беспрепятственно обратиться каждый.

Однако, по мнению ученых и общественности, государство нуждается в специализированном пенсионном омбудсмене.

Тема о создании Уполномоченного по правам пожилых людей часто поднимается как на федеральном уровне, так и на уровне регионов. С данной инициативой выступали разные представители общественности: от членов Общественной палаты и представителей СМИ (Журнал «Новый пенсионер» в лице главного редактора Е.А. Шаховой предложение по созданию рабочей группы по защите прав пожилых людей при аппарате Уполномоченного по

правам человека в РФ, которое было заявлено еще в 2016 году)⁷³ до самих инициативных пожилых людей.

Необходимо отметить, что создание Омбудсмана по правам пожилых людей при Губернаторе Ставропольского края обусловлено тем, что данный государственный орган, по аналогии с Уполномоченным по правам человека Ставропольского края, должен быть независимым. Поэтому, считаем нецелесообразным создавать лишь рабочую группу по защите прав пожилых людей при Уполномоченном по защите прав человека в Ставропольском крае, ввиду возможного нарушения законодательно закрепленных принципов независимости, беспристрастности, конфиденциальности. Однако, появление данной рабочей группы может стать одним из этапов по созданию данного института в регионе.

Таким образом, создание института Уполномоченного по правам пожилых людей при губернаторе Ставропольского края является возможной и важной ступенью для повышения эффективности правозащитного механизма региона. В последующем, положительный опыт Ставропольского смогут перенимать другие регионы и использовать в практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов по социальной и иной работе с лицами пожилого возраста, в центрах социальной реабилитации, в медико-профилактических учреждениях.

⁷³ Уполномоченный по правам пожилых. Место пусто. [Электронный ресурс] URL: <https://www.pencioner.ru> (дата обращения: 15.06.2020).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов.

- Институт Уполномоченного по правам человека считается самым молодым государственным органом в России: ему чуть больше 20 лет. Специфика данного органа состоит в том, что он является персонифицированным. Самобытность истории нашего государства оказывает особое влияние на особенности формирования института Уполномоченного и его специализированных органов. Деятельность Уполномоченного по правам человека и появление его специализированных институтов (как показывает практика, необходимость в их существовании имеется) приносят свои результаты. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является важным демократическим достижением для нашего государства.

- В ходе написания работы выдвигается тезис о том, что Уполномоченный представляется неким независимым беспристрастным посредником между гражданами и государством. Необходимо отметить, что на эффективность работы рассматриваемого органа особо влияет тесное и органичное взаимодействие между всеми органами, осуществляющими защиту прав человека, так как, действительно, каждый из них делает общее дело, но со своей спецификой деятельности. Основной задачей как Уполномоченного, так и его специализированных институтов, является реализация полномочий, связанные с тем, чтобы следить за действиями государственной администрации в соблюдении принципов законности и справедливости. Неподотчетность каким-либо государственным органам в принятии решений является обязательным условием работы данного института, гарантом объективности и беспристрастности, залогом истинности и справедливости.

- Говоря о функциях и направлениях деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, мы приходим к выводу о том,

что деятельность данного органа посвящена осуществлению независимого контроля за признанием и соблюдением прав человека в решениях и действиях (бездействии) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих и содействию гражданам в восстановлении их нарушенных прав и свобод средствами государственной защиты, предоставленными законодательством. Также мы предлагаем расширить круг субъектов законодательной инициативы (расширив функционал данного органа) посредством включения в их число Уполномоченного по правам человека, тем самым предоставив ему новые важные функции, которые усилят позиции органа, повысят его авторитет и доверие со стороны населения.

- В ходе проведенного исследования и оформления результатов, было установлено, что специализированные омбудсмены могут создаваться в различных формах и учетом различных критериев, но данный институт имеет единое предназначение: осуществление защиты прав граждан и реализация важной информационной функции с целью просвещения людей о правах, которыми они обладают. И если говорить о необходимости создания какого-либо вида специализированного омбудсмента, следует учитывать ряд факторов: экономические, практические, социальные факторы, также особенности каждого региона, то есть потребность граждан в том или ином омбудсмене. Однако, на современном этапе развития общества и государства в длинном перечне специализированных уполномоченных отсутствует какая-либо систематизация, как среди нормативных актов, регламентирующих деятельность Уполномоченных, так и их взаимодействия внутри института, то есть правовая четкая координация до сих пор отсутствует. Необходимо обратить внимание на важный шаг на пути к унификации законодательства в исследуемой сфере. Так в марте 2020 года был принят Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», целью принятия которого - обеспечить равные возможности и доступность правозащитного механизма защиты прав человека и гражданина

в каждом субъекте Российской Федерации. Хочется верить, что создание единого нормативного акта, регламентирующего институт специализированного Уполномоченного, вполне реально и применимо для ближайшего будущего.

- Можно утверждать, что особое внимание необходимо оказывать социально-незащищенным слоям населения, а именно пожилым людям. Наличие, обеспечение, защита прав и свобод пожилых людей выражают правовой статус данной категории граждан в целом, его взаимодействие с институтами государства.

Если говорить о мировом опыте в сфере защиты прав и свобод пожилых людей, стоит отметить, что европейская модель омбудсмена по правам пожилых людей заслуживает внимания, однако с учетом российских традиций, истории, правовой системы, данный орган может быть внедрен в нашу правовую действительность, но с особой спецификой. Такой омбудсмен просто необходим России. Именно пенсионный омбудсмен будет сможет помочь пожилым гражданам восстановить их права.

Ввиду развития современного общества, его информатизации, новых технологий, пожилые люди отличаются высокой социальной активностью, продолжают находиться в трудовых отношениях, ведут активный образ жизни, путешествуют. Законодательство также не стоит на месте и стихийно меняется, особенно в сфере пенсионного права, а вместе с тем растет число нарушений прав пожилых людей, поэтому права данной категории граждан нуждаются в особой защите.

- Необходимо отметить, что создание института Уполномоченного по правам пожилых людей при губернаторе Ставропольского края является возможной и важной ступенью для повышения эффективности правозащитного механизма региона. Говоря о Ставропольском крае и о всей Российской Федерации в целом, стоит отметить, что государственного института, обеспечивающего и защищающего права и свободы граждан пожилого возраста, так и не создано. Легальное понятие «пожилой человек»

и нормативный акт, определяющий его правовой статус отсутствуют. Так, по-нашему мнению, необходимо закрепить легальное понятие «пожилой человек» и в рамках создания единого закона, посвященного специализированному Уполномоченному закрепить правовой статус Уполномоченного по правам пожилых людей. Представляется возможным, создание в регионах рабочих групп со своей специализацией (отделов) при Уполномоченном по правам человека в субъекте, как подготовительная мера на пути к учреждению должности Уполномоченного по правам пожилых людей.

В последующем, положительный опыт Ставропольского края смогут перенимать другие регионы и использовать в практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов по социальной и иной работе с лицами пожилого возраста, в центрах социальной реабилитации, в медико-профилактических учреждениях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Законодательные материалы

1. Всеобщая декларация прав человека: Принята 10 декабря 1948 г. на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Ст. 22, 28 // Международная защита прав и свобод человека. М.: Юрид. лит., 1990.
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: Принят Генеральной Ассамблеей ООН 19 декабря 1966 г. Ст. 2 // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах: Принят Генеральной Ассамблеи ООН 19 декабря 1966 г. Ст. 2 // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17.
4. «Декларация о правах инвалидов» (Принята 09.12.1975 Резолюцией 3447 (XXX) на 2433-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) из информационного банка «Международное право».
5. «Хартия основных прав Европейского Союза» (Принята в г. Ницце 07.12.2000) // Московский журнал международного права. 2003. N 2. С. 302 - 314.
6. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.03.2014. – № 9. – Ст. 851.
7. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 03.03.1997, N 9, ст. 1011, «Российская газета», N 43-44, 04.03.1997.
8. Федеральный закон от 27.12.2018 N 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // «Российская газета», N 295, 29.12.2018, «Собрание законодательства РФ», 31.12.2018, N 53 (часть I), ст. 8427.

9. Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // «Российская газета», N 99, 13.05.2013, «Собрание законодательства РФ», 13.05.2013, N 19, ст. 2305.
10. Федеральный закон от 4 июня 2018 г. N 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // «Российская газета» от 6 июня 2018 г. N 121, в Собрание законодательства Российской Федерации от 11 июня 2018 г. N 24 ст. 3390.
11. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства РФ. – 06.04.1998. – N 14 – Ст. 1514.
12. Федеральный закон от 18.03.2020 N 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // «Российская газета», N 60, 20.03.2020, «Собрание законодательства РФ», 23.03.2020, N 12, ст. 1640.
13. Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2998.
14. Указ Президента РФ от 01.02.2011 N 120 (ред. от 21.10.2019) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // «Российская газета», N 23, 04.02.2011, «Собрание законодательства РФ», 07.02.2011, N 6, ст. 852.
15. Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // «Российская газета», N 166, 04.09.2009, «Собрание законодательства РФ», 07.09.2009, N 36, ст. 4312.
16. Закон Ставропольского края «Об Уполномоченном по правам человека в Ставропольском крае» // «Ставропольская правда», N 97 (22667), 14.05.2002, «Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края», 2002, N 6(96), том I, ст. 1753.

17. Закон Ставропольского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ставропольском крае» // «Ставропольская правда», N 356, 30.12.2014.

Литература:

18. Баклан Н.А. Правовой статус омбудсмана в условиях Российской государственности // Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова. 2016. №1. – С. 193-198.

19. Берекашвили Л.Ш. Обеспечение прав и свобод человека правоохранительными органами Российской Федерации. Учебное пособие. – М.: Щит-М, 2016. – 345 с.

20. Гончаренко О.К. современные проблемы защиты прав женщин (по материалам уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского 2019. № 6. – С. 104-108.

21. Васютин Ю.С. Защита прав человека под эгидой омбудсмана: исторический опыт и современная практика // Среднерусский вестник общественных наук. 2009. №4. – С. 137-144.

22. Двойменный И.А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации как специализированный институт по защите прав и свобод граждан // Регион: системы, экономика, управление. 2018. – С. 56-61.

23. Демидов М.В. Понятие института Уполномоченного по правам человека и его место в правозащитном механизме государства // Вестник РУК. 2019. №1 (35). – С. 111-115.

24. Зражевская Т.Д. Правовое просвещение как цель и содержание деятельности уполномоченного по правам человека. // Защита прав человека как цель и содержание правоприменительной деятельности. к 70-летию принятия всеобщей декларации прав человека Воронеж, 2018. – С. 87-93.

25. Институт Уполномоченного по правам человека: учебное пособие / сост. А.М. Дроздова. – Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016. – 255 с.

26. Калинина Е. Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Рос. юрид. журн. 2014. № 5. – С. 17-24.
27. Касьянов В.В., Мышак С.В. История становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // ИСОМ. 2016. №3-2. – С. 49-52.
28. Комаров С.А. и др. Права человека и правовая инфильтрация идей Европейского суда по правам человека в правовую систему Российской Федерации: монография / С.А. Комаров, И.В. Лаптева, Д.И. Титенков. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург); Рязань: Издательство «Концепция», 2014. – 296 с.
29. Корабельникова, Ю.Л. Конституционно – правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов исполнительной власти в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / Ю.Л. Корабельникова. - М., 2014. – 222 с.
30. Кельмакова Д.Г. К истории становления института омбудсмана в России // Марийский юридический вестник. 2016. №2 (17). – С. 101-104.
31. Курносин Е.А. Государственно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореферат дисс...канд.юрид.наук СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. – 23 с.
32. Никитина А.В. Оспаривание нормативных правовых актов по требованию уполномоченного по правам человека: проблемы и пробелы правового регулирования // Вестник омского университета. Серия: право. 2018. № 2 (55). – С. 40-54.
33. Подкопаева О.М. Институт Уполномоченного по правам пожилых людей при губернаторе Ставропольского края: необходимость и перспективы развития. // Актуальные проблемы экономики и права: Сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции: в II частях,

Ч. I / под общей редакцией Б.М. Магомедова: Ростовский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). Ростов-на-Дону, 2020. – С. 215-220.

34. Подкопаева О.М. Омбудсмен по правам пожилых людей в России: перспективы развития института // Теория государства и права. – 2019. – № 2 (14). – С. 79-83.

35. Потапова А.И. Историко - правовые аспекты становления института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2013. №5. – С. 33-36.

36. Спирин В.А. Уполномоченный по правам молодежи при уполномоченном по правам человека // Вестник научного студенческого общества. 2017. – С. 78-83.

37. Ухтияров А.И. Уполномоченный по правам человека как публично-правовой институт защиты прав граждан // Омбудсмен. 2013. № 1. – С. 29-35.

38. Хаманева Н.Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека //Гражданин и право, 2000, № 6. – С. 26-31.

39. Шабанова З.М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: Дис. ...канд. юрид. Наук. М. 2016. – 189 с.

40. Шанина А.Н. Организация деятельности уполномоченного по правам человека по защите прав и свобод человека в уголовно-исполнительной системе //Юрист Юга России и Закавказья. 2019. – С. 14-18.

41. Чуксина В.В. Внесудебные специализированные правозащитные институты: опыт России и зарубежных стран// Издательская группа «Юрист» (Москва) 2009. – С. 5-9.

42. Биография В.П. Лукина: сайт РИА Новости. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20120713/696928190.html> (дата обращения: 30.03.2020).

43. Human rights in Latvia. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.qwe.wiki/wiki/Human_rights_in_Latvia (дата обращения: 07.04.2020).

44. Декларация прав и свобод человека и гражданина (принята постановлением ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г.) [Электронный ресурс] -

<https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-vs-rsfsr-ot-22111991-n-1920-1/> (дата обращения: 14.04.2020).

45. Становление института Уполномоченного по правам человека в РФ. [Электронный ресурс] - <https://www.ombudsman.gov.ru>. (дата обращения: 14.04.2020).

46. Приложение. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Электронный ресурс] <https://base.garant.ru/2565436/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 11.05.2020).

47. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс] <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2019/> (дата обращения: 20.05.2020).

48. Конституция Словении от 21 декабря 1991 года. Официальный вестник Республики Словении, № 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 и 75/16 [Электронный ресурс] - <http://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (дата обращения: 01.06.2020).

49. Australian_Ombudsman_and_Human_Rights. Австралийский Омбудсмен и права человека. [Электронный ресурс] - https://www.researchgate.net/publication/272242883_Australian_Ombudsman_and_Human_Rights (дата обращения: 01.06.2020).

50. Полный текст поправок в Конституцию: за что мы голосуем? Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс] - <http://duma.gov.ru/news/48045/> (дата обращения: 01.06.2020).

51. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка [Электронный ресурс] - <http://deti.gov.ru/articles/news/posle-obrasheniya-a-kuznecovoj-rasshiren-perechen-l-gotnyh-kategorij-shkol-nikov-poluchayushih-besplatnoe-pitanie-v-municipal-nom-obrazovanii-chuvashii> (дата обращения: 05.06.2020).

52. Официальный сайт РИА Новости – В.В. Путин готов рассмотреть идею об омбудсмене по защите прав инвалидов [Электронный ресурс] - <https://ria.ru/20130329/929955930.html> (дата обращения: 05.06.2020).

53. Депутаты отклонили законопроект об учреждении должности уполномоченного по правам инвалидов [Электронный ресурс] - <https://www.asi.org.ru/news/2016/02/17/116867/> (дата обращения: 05.06.2020).

54. Институт Уполномоченного по правам человека. Досье [Электронный ресурс] - <http://tass.ru/info/887410> (дата обращения: 05.06.2020).

55. Генпрокуратура: уполномоченный по правам студентов РФ работал на несуществующей должности [Электронный ресурс] - https://www.znak.com/2017-06-07/kak_obchestvenniki_ne_mogut_podelit_zachitu_prav_studentov (дата обращения: 05.06.2020).

56. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека [Электронный ресурс] - https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf (дата обращения: 05.06.2020).

57. Ю.Б. Титов направил В.В. Путину доклад по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс] - <https://ria.ru/20200528/1572098836.html> (дата обращения: 05.06.2020).

58. Официальный сайт Уполномоченного по защите прав предпринимателей Ставропольского края [Электронный ресурс] - <https://ombsk.biz/> (дата обращения: 05.06.2020).

59. Кто такой финансовый омбудсмен и когда обращаться к нему обязательно [Электронный ресурс] - <https://tass.ru/ekonomika/5263467> (дата обращения: 05.06.2020).

60. UN News Global perspective Human stories [Электронный ресурс] - <https://news.un.org/ru/story/2020/06/1380122> (дата обращения: 15.06.2020).

61. Впервые количество пожилых людей в мире превысило число детей [Электронный ресурс] - <https://life.ru/p/1210054> (дата обращения: 15.06.2020).

62. Хамзаев С. В. России может появиться уполномоченный по правам пенсионеров. [Электронный ресурс] URL: <https://newsland.com> (дата обращения: 15.06.2020).

63. Д.А. Медведев подписал Стратегию действий в интересах пожилых граждан [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/20160206/1370492368.html?in=t> (дата обращения: 15.05.2020).

64. Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу [Электронный ресурс] URL: <https://stavstat.gks.ru/> (дата обращения: 15.05.2020).

65. Уполномоченный по правам пожилых. Место пусто. [Электронный ресурс] URL: <https://www.pencioner.ru> (дата обращения: 15.06.2020).