



НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Монография

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2021

УДК 341.215.4
ББК 67.911.11
Н72

Авторский коллектив:

Авакьян С. А. (§ 1.1); *Белоножкин В. И.* (§ 3.1); *Броневиц В. Т.* (§ 3.2);
Бялкина Т. М. (§ 1.2); *Василевич Г. А.* (§ 2.1); *Зражевская Т. Д.* (§ 2.2);
Зумакулов Б. М. (§ 3.3); *Зумакулова З. А.* (§ 3.3); *Колобова Т. В.* (§ 2.3);
Мельников Ю. Б. (§ 3.4); *Миков П. В.* (§ 3.5); *Овсеян Ж. И.* (§ 1.3);
Сабурская С. Х. (§ 3.6); *Стародубцева И. А.* (§ 2.4); *Хван Н. С.* (§ 3.7);
Хорунжий С. Н. (§ 1.4); *Хубиев Б. Б.* (§ 3.3)

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор,
директор Научно-образовательного Центра по правам человека
федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования «Московский государственный
юридический университет имени О. Е. Кутафина» *И. Г. Дудко*;
доктор юридических наук, профессор *О. С. Розачева*

**Н72 Новые вызовы и возможности в сфере защиты
прав человека** : монография / под ред. Т. М. Бялкиной,
Т. Д. Зражевской ; Воронежский государственный универ-
ситет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2021. – 146 с.
ISBN 978-5-9273-3316-5

Коллективная монография посвящена особенностям трансформации
правовых институтов прав человека в условиях пандемии коронавир-
усной инфекции (COVID-19). Книга подготовлена по итогам научно-прак-
тической конференции «Новые вызовы и возможности в сфере защиты
прав человека» с международным участием (состоявшейся 11 ноября
2020 г.), организованной кафедрой конституционного и муниципального
права Воронежского государственного университета и Уполномоченным
по правам человека в Воронежской области.

Законодательство приведено по состоянию на август 2021 г.

Предназначена для преподавателей, научных работников, студен-
тов, аспирантов и докторантов, практических работников государствен-
ных органов, юристов, адвокатов, судей. Монография полезна и обще-
ственным правозащитникам, а также тем, кто интересуется проблемами
современного права.

УДК 341.215.4
ББК 67.911.11

ISBN 978-5-9273-3316-5

© Воронежский государственный
университет, 2021
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой	5
Вступительное слово декана юридического факультета Воронежского государственного университета Ю. Н. Старилова	10
Глава 1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ	12
§ 1.1. Обеспечение прав и свобод личности в реальном и виртуальном мире	12
§ 1.2. Права человека на местное самоуправление в Российской Федерации и перспективы их развития в свете Конституционной реформы – 2020	16
§ 1.3. О становлении законодательства об учреждении и организации правозащитной деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (1991–2020 гг.)	34
§ 1.4. Реализация права на участие в выборах: баланс конституционно защищаемых ценностей и проблема пропорциональности	49
Глава 2. ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	72
§ 2.1. О Концепции Национального учреждения по правам человека в Беларуси	72
§ 2.2. Тенденции развития института омбудсмена в Российской Федерации	80
§ 2.3. О некоторых проблемах реализации административно- правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации	85
§ 2.4. Конституционно-правовой статус омбудсменов в России и зарубежных странах	89
Глава 3. НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПРАКТИКЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА	98
§ 3.1. Информационный мониторинг как инструмент системного подхода в сфере защиты прав человека	98

§ 3.2. Защита прав человека в условиях эпидемии, пандемии и ограничительных мероприятий	102
§ 3.3. Правозащитная практика регионального омбудсмена: опыт и новые возможности	105
§ 3.4. Проблемы соразмерности ограничительных мер в период пандемии в уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сфере	114
§ 3.5. Особенности защиты прав человека в Пермском крае в период эпидемиологического кризиса в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19	121
§ 3.6. Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19: опыт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан	127
§ 3.7. О взаимодействии Общественной палаты Воронежской области с уполномоченным по правам человека в сфере совершенствования механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина	139
Авторский коллектив	144

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Т. Н. МОСКАЛЬКОВОЙ

Необходимо выделить три события, повлиявших на ситуацию с правами человека в 2020 г., создавших новые возможности в сфере защиты прав человека и отразившихся на деятельности института уполномоченных по правам человека.

Первое. Это развитие отечественного конституционализма: приняты изменения в Конституцию Российской Федерации, которыми установлены дополнительные гарантии прав и свобод граждан.

Второе. Распространение коронавирусной инфекции COVID-19, бросившее вызов основополагающим правам человека.

Третье. Принятие Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Кратко остановимся на этих событиях и связанных с ними задачах уполномоченных по правам человека.

Первое событие ставит перед российскими омбудсменами задачу содействия достижению в обществе тех социальных стандартов жизни, которые закреплены в обновленной Конституции.

Поправки дополнили и конкретизировали положения Конституции Российской Федерации, направленные на раскрытие потенциала нашего государства, высшей конституционной ценностью которого определены человек, его права и свободы.

Установление дополнительных гарантий прав граждан в социальной сфере отвечает общественному запросу, содействие в их реализации становится главным направлением деятельности омбудсменов.

Необходимо осуществлять постоянный мониторинг за своевременностью и полнотой социальных выплат, других мер социальной поддержки, доступностью медицинской помощи, соблюдением трудовых прав работников и других гарантий, установленных Конституцией. И, соответственно, принимать

в рамках мандата все меры для обеспечения их безусловной реализации.

В связи с принятыми поправками в Конституцию Российской Федерации актуальной является также задача развития регионального законодательства.

Предстоит уточнить сотни законов и уставов регионов. В том числе актуализации потребуют региональные законы, которые касаются занятости населения, медицинской помощи, молодежной политики и местного самоуправления.

Полагаем, что включение региональных уполномоченных по правам человека в рабочие группы по подготовке изменений в законодательство субъектов Российской Федерации по реализации поправок в Конституцию Российской Федерации существенно повысило бы качество данной работы с точки зрения обеспечения законодательных гарантий прав и свобод человека и гражданина. Тем более, что ряд наших региональных уполномоченных по правам человека являются субъектами законодательной инициативы

Второе событие – это условия пандемии, карантинные меры, которые внесли коррективы в деятельность уполномоченных по правам человека, ориентируя их преимущественно на дистанционный способ работы с заявителями и уменьшение сроков рассмотрения обращений.

Организация деятельности института в период первой волны распространения инфекции была выстроена эффективно с использованием инновационных технологий, не приостанавливалась ни на один день, отличалась интенсивностью и результативностью.

Новые форматы горячих линий, онлайн-связи со всеми регионами практически в круглосуточном режиме позволили вывести на новый уровень работу государственного правозащитного механизма России в непростых условиях противодействия распространению COVID-19 и помочь защитить свои права тысячам граждан.

Наработанный опыт правозащитной деятельности позволяет успешно работать в период возобновления распространения коронавирусной инфекции осенью 2020 г.

К сожалению, распространение COVID-19 в стране продолжается, и, следовательно, основной вектор работы омбудсменов следует направить на рассмотрение обращений, касающихся прав человека в условиях сложной эпидемиологической ситуации.

Третье обстоятельство: уверенность в успешном осуществлении защиты прав человека дает Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

С принятием Закона уполномоченные по правам человека получили мощнейшую законодательную поддержку и новые возможности в сфере защиты прав человека.

Закон впервые в нашей истории установил единые федеральные стандарты деятельности региональных уполномоченных по правам человека, снабдил их дополнительными инструментами, что особенно важно в условиях действия двух предыдущих событий.

Новые правовые инструменты дают право на обращение в суд с административным иском с заявлением в интересах граждан, а также к прокурору с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда; право знакомиться с материалами гражданских и административных дел, решение по которым вступило в законную силу.

Региональные уполномоченные по правам человека могут принимать меры не только при рассмотрении жалоб граждан, но и при наличии любой поступившей информации о массовых или грубых нарушениях их прав и свобод.

При уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации может быть создан консультативный (экспертный) совет из специалистов, имеющих необходимые познания в области прав и свобод человека и гражданина и (или) опыт их защиты.

Закреплены гарантии независимости регионального уполномоченного: ответственность за вмешательство в его законную деятельность; свидетельский иммунитет в связи с исполнением должностных обязанностей; принцип неподотчетности; обязанность государственных и муниципальных орга-

нов и организаций в 30-дневный срок направить письменный ответ о принятых мерах по рекомендациям уполномоченного.

Расширен круг должностных лиц в субъектах Российской Федерации, с которыми региональные омбудсмены могут взаимодействовать при рассмотрении жалоб, в том числе посредством заключения соглашений (ФСИН России, ФССП России, МВД России и т. п.).

Данные законодательные возможности важно в полной мере использовать для повышения результативности деятельности уполномоченных по правам человека в интересах защиты прав и свобод граждан.

Закон о региональных уполномоченных действует сравнительно недавно, но уже оправдал себя и показал хороший потенциал применения его в будущем. Хотя выявились и первые пробелы.

Ранее региональные уполномоченные не были освобождены от обязанности уплачивать государственную пошлину при обращении в суд в защиту прав и свобод человека и гражданина.

Для устранения этого избыточного препятствия в работе региональных уполномоченных в Комитет Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений был направлен законопроект и его председателю было предложено выступить с законодательной инициативой по внесению соответствующих изменений в законодательство о налогах и сборах.

Предложение было воспринято. Оно концептуально поддерживалось Министерством финансов Российской Федерации. Законопроект был направлен председателем Комитета Государственной Думы на заключение в Правительство Российской Федерации в целях получения заключения, которое необходимо до внесения законопроекта в Государственную Думу. В результате Федеральный закон № 7-ФЗ был принят 17 февраля 2021 г. и внес поправку в ст. 333-36 Налогового кодекса.

Законы субъектов Российской Федерации были приведены в соответствие с Федеральным законом № 48-ФЗ.

В 50 регионах законы об уполномоченных по правам человека приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства. Из них в 21 субъекте Российской Федерации законы об уполномоченном по правам человека приняты в новой редакции, в 29 внесены изменения в действующие законы.

Не во всех субъектах Российской Федерации всё проходит гладко, но процесс идет – и это положительный фактор.

*Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации,
доктор юридических наук,
доктор философских наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*
Татьяна Николаевна Москалькова

**ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО
ДЕКАНА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
УНИВЕРСИТЕТА Ю. Н. СТАРИЛОВА**

Конечной целью модернизации современного российского права является установление и развитие правовых институтов как гарантий реализации положений Конституции Российской Федерации, а главной задачей – создание системы эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц.

Актуальность темы монографии обусловлена противоречиями между необходимостью совершенствования государственных механизмов защиты прав человека и гражданина, с одной стороны, и правовым регулированием полномочий и процедур субъектов обеспечения этой защиты, – с другой. Ключевым институтом в этой сфере является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Он осуществляет специализированный контроль за обеспечением прав и свобод граждан в сфере публичного управления. Эти вопросы – предмет регулирования законодательства об административных процедурах. Если административный акт нарушает права, свободы и законные интересы гражданина, если злоупотребление административной властью причиняет человеку ущерб, то права потерпевшего из-за неправовых административных решений государственных и муниципальных органов, а также должностных лиц должны защищаться законом (по аналогии со ст. 52 Конституции Российской Федерации). Именно административные процедуры – это фундамент для построения юридической системы охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений. Однако на сегодняшний день в России не принят закон об административных процедурах. Для сравнения: два года назад такой нормативный правовой акт появился в Республике Узбекистан, а еще пять лет назад – в Республике Кыргызстан. Следует отметить, что это законодательные акты, которые соответствуют высоким юридическим стандартам.

К сожалению, создание законодательства об административных процедурах даже в период проведения в России административной реформы не рассматривалось в качестве какой-то определенной цели или задачи. На эту тему издается много научных публикаций, появляются диссертационные работы, учеными разрабатываются законопроекты.

Сложность заключается в отсутствии на сегодняшний день правовой основы. Как положительный момент можно отметить, что Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» во второй главе закрепил принципы законодательства об административных процедурах. Эта тема является интересной и перспективной.

*Декан юридического факультета
Воронежского государственного университета,
заведующий кафедрой административного
и административного процессуального права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации*
Юрий Николаевич Стариков

Глава 1

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

§ 1.1. Обеспечение прав и свобод личности в реальном и виртуальном мире

Проблема реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина была и останется актуальной. Причины просты и связаны со множеством факторов. Во-первых, время неумолимо рождает новые пути и способы осуществления прав и свобод, отсюда каждая личность и человечество в целом постоянно думают как о возможностях реализации, так и способах обеспечения данного процесса. Во-вторых, достаточно очевидно, что далеко не всегда индивид способен на рациональное понимание своих прав и свобод, отсюда может быть неясно, правильно ли он поступает – полезно ли это как для него, так и для окружающих, для общества и мира в целом. В-третьих, не секрет, что нередкими бывают ситуации, когда для окружения, для бюрократических систем нет особого интереса в реализации прав и свобод личностью (например, даже вне зависимости от целей манифестаций для органов внутренних дел это лишняя проблема). В-четвертых, технический прогресс и потребности людей заставляют постоянно думать о том, какими новыми путями осуществлять давно известные всем права и свободы, как это сочетать с сохранностью персональных данных и оперативностью оказания помощи людям.

Надо сказать прямо, что весь этот набор причин, к тому же не являющийся исчерпывающим, ставит в сложное положение всех – как граждан и обеспечивающие структуры, так и тех, кто стоит на страже интересов людей и готов им помогать. Это относится и к уже ставшей разветвленной системе упол-

номоченных по правам человека – и в целом, и по отдельным категориям.

Мы уже с пониманием относимся к тому, что к уполномоченным обращаются в неординарных случаях. Однако и в подобных ситуациях нередко ощущаем, честно говоря, беспомощность этих лиц. Например, вирусные ситуации показали, что под знаком защиты «нас от самих себя» исполнительная власть принимает меры, ограничивающие конституционное право личности на передвижение. Характерно, что такие вопросы не выносятся на рассмотрение представительных органов власти под знаком того, что тогда они должны собраться для обсуждения поставленной проблемы, а это опасно для здоровья; решения принимают главы исполнительной власти, на их реализацию бросаются все возможности как реального мира (не отходи от дома более чем на столько-то метров, найдут и пожурят, даже оштрафуют), так и виртуального мира (говорят об определении места нахождения человека с помощью космических средств, его мобильного телефона, других аппаратов виртуальной локации).

Вот и спрашивается: как же действовать уполномоченному, если к нему пришли с соответствующей жалобой? И тем более, если к нему обратились по поводу оказания/неоказания медицинской помощи, если по данному поводу еще можно как-то исходить из формальных критериев (например, поместили или не поместили в больницу), то никак невозможно проверить, оказали ли должную помощь и в положенном объеме.

Таким образом, сложность положения уполномоченного по правам человека в наши дни зачастую состоит в том, что беседовать и утешать личность в приемной омбудсмена не так уж сложно, а вот реальную помощь оказать трудно.

Например, сегодня избирательное законодательство все больше склоняется к допустимости применения технических средств в обеспечении деятельности комиссий и проведении голосования. Но даже специалисту трудно оценить отдельные шаги и результаты. Например, как поступать уполномоченному, если поступила жалоба по части нарушения тайны голосования при введении электронных средств выборов и подсчета голосов? Кто нажимал на кнопки телефона или избиратель-

ного агрегата – сам человек, поскольку закон требует личного осуществления акта голосования, его друзья или посторонние люди? В состоянии ли скромный аппарат уполномоченного квалифицированно проверить такую жалобу? И вообще – может ли это быть предметом обращения к уполномоченному либо надо идти в суд, а он назначит экспертизу или поставит вопрос о возбуждении уголовного дела, в итоге рассмотрение затянется и в конечном счете станет бесполезным?

Не хотелось бы создавать ощущение, что сложность действий уполномоченных вызывается нововведениями в компьютерно-виртуальном мире. Бывает так, что и «обычная» реальность также создает проблемы. К примеру, манифестационная агитационная составляющая породила такие явления, как: флэшмобы – оперативно возникающие и так же быстро прекращаемые, якобы неорганизованные, а на деле хорошо организованные действия участников протеста, когда они не только проводят акцию, но еще и снимают себя и далее выставляют на разных существующих в виртуальном пространстве каналах; расклейка и раздача листовок; велопробеги, на которых участники оснащены различными агитационными средствами (кстати, при проведении допускаемых Конституцией и законодательством пикетов это не запрещено); движения по тротуарам групп людей с соблюдением дистанций, чтобы их не сочли за скрытую демонстрацию.

Отчего же такое происходит? Причины надо видеть в том, что запреты и излишняя регламентация рождают стремление обойти регулирование порождением новых действий и явлений, которые трудно оценить с точки зрения существующего законодательства.

Причем происходит подобное порой и от превратного толкования закона.

В частности, некоторое время назад получил резонанс случай, имевший место в столице: молодой человек, игравший на виолончели, не смог разместить у себя дома друзей, которые хотели его послушать; они все пошли в парковую зону, но там им не позволили играть/слушать полицейские, они увидели несанкционированное и потому невозможное скопление людей, задержали музыканта, и в суде одного из районов Мо-

сквы он был подвергнут штрафу. И хотя городской суд столицы быстро разобрался и отменил решение судьи районного суда, событие стало широко известным. Спрашивается, как в таком случае поступать уполномоченному по правам человека в столице?

И еще ситуация: с одной стороны, детей не следует привлекать к манифестационным мероприятиям. Однако, с другой, в ежегодных акциях на 9 мая «Бессмертный полк» они участвуют! А вот когда появились в январе 2021 г. на протестных акциях, СМИ стали говорить и писать, что это невозможно и даже запрещено. Правда, Федеральный закон о демонстрациях и шествиях об этом прямо не говорит и возраста участников не устанавливает. Конечно, очевидно, если взрослые проводят официально не разрешенную (не согласованную) протестную акцию, призывать идти на нее несовершеннолетних не гуманно, и даже преступно. Но этот вопрос надо отрегулировать строго юридически. Международные рекомендации гуманны и говорят о том, что подростки могут защищать свои права и при необходимости собираться. Однако могут быть элементы «взрывного» поведения – ясности в этом нет. Даже если они выйдут на улицу и пойдут к органам власти, защищая своих педагогов или негативно оценивая их, и при этом с ними будут родители или иные взрослые – как поступать службам порядка? И в отношении акций перед уполномоченными по правам человека тоже встанут вопросы.

В завершение хотелось бы отметить, что обеспечение и защита прав человека и гражданина становится все более необходимым делом как для сугубо государственных органов, так и таких государственно-общественных структур, как уполномоченные по правам человека, детей, предпринимателей и др. Но трудно уйти от того, что осуществление самих прав и свобод становится сложным с позиций технического прогресса. А участие в таком осуществлении органов и учреждений все более идет по пути разблокировки «неприкосновенности» личности. Это заставляет обсуждать проблемы квалифицированного участия уполномоченных по правам человека в таких процессах. Думается, от этого в большей мере будет зависеть действенность данного конституционно-правового института.

§ 1.2. Права человека на местное самоуправление в Российской Федерации и перспективы их развития в свете Конституционной реформы – 2020

Среди прав человека одно из важнейших мест занимает предусмотренное ст. 32 Конституции Российской Федерации¹ право на участие в управлении делами государства. В содержание этого права включается также право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, поскольку оно является самостоятельным уровнем публичной власти нашего государства. Статья 12 Конституции РФ провозглашает: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Конституционное право на осуществление местного самоуправления может реализовываться как коллективно, так и индивидуально. В постановлении Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (с изм. от 22.04.1996 г.) называются такие конституционные права, как право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3), право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32), осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130)².

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2811.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) содержит самостоятельную третью статью, которая называется «Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления». В ней конкретизируются конституционные права граждан, говорится о том, что граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Известным российским ученым, представителем науки конституционного и муниципального права Н. С. Бондарем разработана концепция муниципально-правового статуса личности, в которой проанализированы виды и содержание прав граждан на местное самоуправление, система их гарантий³. Отмечая сложный комплексный характер *муниципальных прав личности*, он выделяет права на осуществление местного самоуправления и на участие в местном самоуправлении; коллективные и индивидуальные права; содержащиеся в Конституции, федеральном законодательстве, а также те, которые дополнительно закрепляются уставами муниципальных образований.

К числу коллективных муниципальных прав, на основе действовавших прежде редакций Конституции и Федерального закона № 131-ФЗ, Н. С. Бондарь относит следующие:

1) право населения на самоорганизацию и на признание городских, сельских поселений, других территорий в качестве муниципальных образований (ч. 1 ст. 130 Конституции, ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ);

2) право на самостоятельное осуществление населением власти через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции, ст. 3, 35–39 Федерального закона № 131-ФЗ);

³ См.: Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление. Ростов н/Д., 1998. 382 с.; *Его же*. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие. М. : Городец, 2004. 352 с.

3) право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции; ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ);

4) право на проведение местного референдума как формы непосредственного осуществления местного самоуправления (ч. 3 ст. 3 Конституции, ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ);

5) право на муниципальные выборы, включая выборы депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (ч. 3 ст. 3 Конституции, ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ);

6) право на осуществление правотворческой инициативы (ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ);

7) право на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции; п. 3 ч. 1 ст. 15, п. 3 ч. 1 ст. 16, ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ);

8) право на финансовую самостоятельность, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета (ч. 1 ст. 132 Конституции, ст. 52, 53, 55 Федерального закона № 131-ФЗ);

9) право на установление местных налогов и сборов (ч. 1 ст. 132 Конституции, п. 2 ч. 1 ст. 55, ст. 57 Федерального закона № 131-ФЗ);

10) право на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка (ч. 1 ст. 132 Конституции, п. 8 ч. 1 ст. 15, п. 9 ч. 1 ст. 16, п. 6 ч. 3 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ);

11) право решения вопросов установления и изменения границ муниципального образования (ч. 2 ст. 131 Конституции, ч. 2 ст. 10, ст. 11, 12 Федерального закона № 131-ФЗ);

12) право на разработку и принятие устава муниципального образования (п. 1 ч. 1 ст. 17, п. 1 ч. 3 ст. 28, п. 1 ч. 10 ст. 35, п. 1 ч. 1, ч. 2 ст. 43, ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ);

13) право на судебную и иные формы государственной защиты местного самоуправления (ст. 133 Конституции, ч. 3 и 4 ст. 3, ст. 19, ч. 2 ст. 20, ч. 3 ст. 21, ч. 7 ст. 44, ч. 3 ст. 73, ч. 3 ст. 74, ч. 6 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ).

Система индивидуальных муниципальных прав и свобод членов местного сообщества представлена следующим образом:

1) право граждан России на осуществление местного самоуправления (ст. 12, 130 Конституции, ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ);

2) право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32 Конституции, ч. 1 ст. 3, ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ);

3) право граждан быть инициаторами местного референдума, участвовать в его проведении (ч. 2 ст. 32 Конституции, ч. 1 ст. 3, ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ);

4) право на коллективные и индивидуальные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (ст. 33 Конституции, ст. 32 Федерального закона № 131-ФЗ);

5) право граждан на равный доступ к муниципальной службе (ч. 2 ст. 3, ст. 42 Федерального закона № 131-ФЗ);

6) право на получение полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (п. 7 ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 28, ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ);

7) право на ознакомление с документами и материалами органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 24 Конституции, п. 7 ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ);

8) право на объединение по месту жительства, включая создание органов территориального общественного самоуправления, инициативное участие в их деятельности (ст. 30 Конституции; ст. 27 Федерального закона);

9) право на участие в отправлении правосудия, в том числе посредством выборных мировых судей (ч. 5 ст. 32 Конституции);

10) право членов местного сообщества на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов местного

самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, нарушающих индивидуальные или коллективные права местного самоуправления (ст. 46 Конституции, ч. 9 ст. 22, ст. 78 Федерального закона № 131-ФЗ)⁴.

В статье 3 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляются важные положения о том, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Необходимо отметить, что к числу важных субъектов, обеспечивающих и защищающих право граждан на осуществление местного самоуправления, относятся также иные государственные органы, такие как прокуратура и уполномоченные по правам человека.

Полагаем, что защита прав человека на участие в управлении делами государства в целом и на осуществление местного самоуправления в частности является не менее важной, чем защита личных, экономических, социальных и иных прав человека. Именно эффективная управленческая деятельность государства позволяет обеспечивать необходимые условия для реализации и защиты всей совокупности прав человека, поэтому возможность положительного влияния на деятельность публично-властных структур представителей общественности, институтов гражданского общества, отдельных граждан должна быть обеспечена всеми возможными правовыми, организационными и иными средствами.

Рассмотрим, какие явления и процессы, связанные с реализацией муниципальных прав граждан, происходили в последнее время, какие складываются тенденции развития законодательства и практики в этой сфере. Поскольку детальное рассмотрение всех аспектов данной проблематики требует отдельного специального исследования и невозможно в рамках одной статьи, остановимся лишь на некоторых сферах самоуправленческих отношений, в которых осуществля-

⁴ См.: *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть. С. 326–327, 328–329.

ются как коллективные, так и индивидуальные права граждан на местное самоуправление.

Право на муниципальные выборы, право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Начиная с 2014 г., в законодательстве отчетливо прослеживается тенденция сокращения формирования органов местного самоуправления на муниципальных выборах, что приводит к снижению возможностей реализации права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. На основании внесенных в Федеральный закон № 131 поправок⁵ в ст. 36 появился новый способ наделения властными полномочиями главы муниципального образования – избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Порядок проведения такого конкурса и отбора кандидатов на должность главы муниципального образования практически полностью совпадает с процедурой, предусмотренной ст. 37 данного Закона, для проведения конкурса на должность главы местной администрации, с последующим его назначением и заключением контракта. Иными словами, один и тот же порядок законодатель называет в одной статье выборами, в другой – назначением, приравнивая тем самым статус выборного должностного лица к статусу муниципального служащего.

В связи с тем, что к данной процедуре наделения властными полномочиями высшего должностного лица муниципального образования жители конкретного муниципального образования не имеют никакого отношения, возникает вопрос о правомерности осуществления этим лицом функций публичного представительства (п. 1 ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ). О том, что такое лицо не может считаться полноценным представителем населения, сказано, в част-

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»⁶. Оценивая возможность вхождения главы поселения, избранного подобным образом, в состав представительного органа муниципального района, Конституционный Суд РФ в п. 4.3 сформулировал следующую правовую позицию: «Участие в конкурсном отборе на должность главы городского, сельского поселения, избираемого представительным органом муниципального образования, не обусловлено наличием у кандидата напрямую полученного от населения мандата, в связи с чем его избрание главой городского, сельского поселения по решению представительного органа муниципального образования, хотя и дает основания для причисления – в системе действующего правового регулирования – к выборным должностным лицам местного самоуправления, не может считаться адекватным конституционно-правовым способом легитимации для целей вхождения в состав представительного органа муниципального образования более высокого уровня как органа народного представительства».

Еще одним направлением снижения возможностей населения реализовывать свои избирательные права, прежде всего пассивное избирательное право, является расширение применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах. Как известно, в нашем законодательстве закреплена возможность создания только федеральных политических партий, и именно они, прежде всего, выступают в качестве избирательных объединений, формирующих списки кандидатов на всех видах выборов, в том числе муниципальных. Несмотря на теоретическую возможность быть включенными в эти списки лицам, не являющимся членами партии,

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

на практике это случается крайне редко. Федеральный закон № 131-ФЗ предоставляет право субъектам Российской Федерации определять своими законами виды избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах в тех или иных видах муниципальных образований, и они зачастую делают это на безальтернативной основе, не предоставляя возможности выбора муниципальным образованиям. Подобная ситуация приводит к уменьшению возможностей реализации населением своего права на самостоятельное осуществление власти через органы местного самоуправления.

Практика проведения муниципальных выборов свидетельствует о необходимости расширения круга субъектов, обладающих правом выдвижения кандидатов на муниципальных выборах. Обоснованность данного вывода подтверждается итогами прошедших в сентябре 2020 г. муниципальных выборов, в том числе обнародованной в СМИ практикой выдвижения подставных «технических» кандидатов. Так, в Костромской области в Повалихинском сельском поселении Чухломского муниципального района глава поселения попросил уборщицу местной администрации выдвинуть свою кандидатуру на должность главы поселения на предстоящих муниципальных выборах, т. е. быть для него как бы подставным кандидатом. Оба они не ожидали тех результатов голосования, которые случились в реальности: большинством голосов на пост главы поселения была избрана уборщица⁷. В связи с этим можно согласиться с предложением А. А. Ларичева осуществить правовую формализацию признания субъектами решения местных вопросов в городах субмуниципальных, локальных групп (сообществ) населения. Отдельный гражданин или сообщество граждан зачастую не имеют, за исключением института обращения в органы местного самоуправления, значимых инструментов влияния на положение дел в сфере реализации муниципальных задач на локальном уровне⁸. Эти локальные сообщества в крупных муниципалитетах,

⁷ См.: URL: <https://lenta.ru/news/2020/09/23/rasteryalas/>

⁸ См.: Ларичев А. А. Локальные сообщества как субъект контроля за решением вопросов местного значения на городских территориях // Местное право. 2019. № 5. С. 44–45.

а также население в небольших поселениях целесообразно наделить правом самостоятельно выдвигать кандидатов на муниципальных выборах, используя в этих целях, в том числе, и советский опыт выдвижения кандидатов на собраниях по месту жительства, в трудовых коллективах.

И еще один аспект. Расширение практики конкурсной процедуры избрания главы муниципального образования, применения пропорциональной или смешанной избирательной систем на выборах представительных органов местного самоуправления делает невозможным реализацию такого права населения, как *право досрочного отзыва выборных должностных лиц, депутатов представительного органа местного самоуправления*. В части 2.1 статьи 24 Федерального закона № 131 сказано, что в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

На эти и другие проблемы современного избирательного законодательства обращают внимание многие представители научного сообщества. Так, Л. Б. Ескина справедливо отмечает, что введение разного рода фильтров при выдвижении кандидатов, замена прямых всеобщих выборов сложными процедурами наделения полномочиями, введение законом возможности заменить выборы населением фактически назначением как минимум умаляет значение принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права, размывает демократический смысл понятия «представительный орган власти», увеличивает разрыв между населением и властью⁹.

Право на проведение местного референдума как формы непосредственного осуществления местного самоуправления, право граждан быть инициаторами местного референдума, участвовать в его проведении

⁹ См.: Ескина Л. Б. Избирательная система как фактор легитимации представительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 35.

Право на местный референдум включает в себя множество отдельных правомочий, таких как право создавать инициативную группу, предлагать формулировку вопроса для вынесения на местный референдум, собирать подписи в поддержку местного референдума, агитировать «за» или «против» вопроса, вынесенного на местный референдум, и др. Порядок реализации данных референдумных прав граждан регулируется законодательством о местных референдумах, включающим в себя, помимо положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации. Кроме того, процедурные моменты детализируются в актах (инструкциях, рекомендациях) соответствующих комиссий референдума. Данные нормативные правовые акты в настоящее время закрепляют весьма сложную процедуру инициирования и организации местных референдумов, что на практике делает затруднительным реализацию права граждан России на инициирование местного референдума и участие в его проведении. В основном проведение местных референдумов связано с принятием решений о самообложении граждан, о территориальных преобразованиях. К примеру, в 2017 г., по словам председателя ЦИК РФ Э. Памфиловой, свыше 90 % рассматриваемых на референдумах вопросов касались введения самообложения граждан либо введения платежей в сумме от 100 до 1000 рублей и использования этих средств на различные местные нужды, например, обустройство мест массового отдыха населения, проведение национальных праздников и спортивных мероприятий, устройство дорожно-тропиночной сети, устройство детских и спортивных площадок¹⁰. Подобная тенденция сохраняется и в последующие годы¹¹.

¹⁰ См.: URL: <https://ria.ru/20170910/1502164462.html>

¹¹ См., например, информационно-аналитические доклады о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации, подготовленные Центром местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС. URL: <http://131fz.ranepa.ru/page/26>

С одной стороны, референдум как весьма сложная и затратная процедура должен действительно проводиться по наиболее актуальным вопросам, волнующим большинство жителей муниципалитетов, поэтому определенные процедурные строгости при инициировании данной процедуры оправданы. В то же время существующие в законодательстве проблемы в определении и должном нормативном закреплении вопросов местного значения, по которым только и могут проводиться местные референдумы, создают почву для неоправданных отказов в регистрации инициативных групп.

Право контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления

Четких положений о праве населения осуществлять контроль за деятельностью органов местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит. В части 5 статьи 36 данного Закона сказано о том, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению. Обязанность депутатов, иных выборных лиц отчитываться перед населением, а также периодичность таких отчетов, порядок их организации и проведения устанавливаются муниципальными правовыми актами.

В настоящее время, помимо проведения традиционных отчетных собраний, появилась практика представления письменных отчетов депутатов своим избирателям путем размещения их на официальных сайтах представительных органов местного самоуправления, на других интернет-ресурсах¹².

Полагаем, что простое информирование раз в год представителями органов местного самоуправления своих избирателей (а именно такая периодичность чаще всего закрепляется в муниципальных правовых актах, особенно в отношении депутатов представительных органов местного самоуправления) является недостаточным для укрепления связей депутатов с избирателями, не позволяет осуществлять эффективный контроль со стороны населения за деятельностью своих из-

¹² См., например: URL: https://desenovskoe.ru/uploads/tiny_images/2020/совдеп/цветкова/Отчет%20за%202019.pdf

бранников. Поэтому желательно, чтобы уставы муниципальных образований, регламенты работы представительных органов местного самоуправления, иные муниципальные правовые акты закрепляли более четкие нормы о необходимости проведения, например, публичных слушаний по проектам решений, имеющих высокую общественную значимость и актуальность для жителей муниципальных образований, общественных обсуждений, в том числе в онлайн-формате, и т. п.

Одним из вариантов влияния населения на деятельность органов местного самоуправления является обязательная оценка степени удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, которая выявляется в ходе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления органами государственной власти¹³.

Право жителей муниципального образования на обращение в органы местного самоуправления, на личный прием их руководителями и должностными лицами

Обращения граждан в органы публичной власти, в том числе в органы местного самоуправления, являются одним из важнейших и наиболее распространенных на практике способов участия населения в управлении делами своего муниципалитета. Посредством предложений, заявлений и жалоб граждане сообщают соответствующим органам об имеющихся проблемах, предлагают свои варианты их решения, требуют восстановления и защиты своих нарушенных прав. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и в сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Органы местного самоуправления Воронежской области уделяют большое внимание работе с поступающими обращениями граждан. Так, по итогам четвертого квартала 2019 г., по количеству разрешенных обращений, рассмотренных ис-

¹³ См., например: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

полнительными органами государственной власти региона, Воронежская область заняла третье место по ЦФО и пятое место по России. А по численности решенных вопросов органами местного самоуправления наш регион и вовсе оказался на первом месте в стране¹⁴.

Помимо обращений в письменной или электронной форме для населения важны и личные встречи с руководителями органов местного самоуправления, их структурных подразделений, в рамках личного приема граждан. Однако в ряде муниципалитетов в этом вопросе возникают некоторые проблемы. Дело в том, что законодательство не закрепляет обязанности руководителей органов местного самоуправления непосредственно проводить личный прием граждан. Вопросы, связанные с организацией личного приема граждан главами муниципальных образований, руководителями органов местного самоуправления, регламентируются муниципальными правовыми актами. На практике личный прием чаще всего осуществляют руководители структурных подразделений местной администрации, заместители главы администрации. Однако бывают ситуации, что без личного вмешательства в ситуацию руководителя исполнительно-распорядительного органа не удастся найти решения сложной проблемы, а попасть к нему на прием граждане не могут. Так, в конце 2019 г. жильцы одного из домов г. Воронежа даже обращались в суд с просьбой обязать главу города принять их на личном приеме¹⁵. На протяжении года они пытались записаться на прием к главе восемь раз, но сотрудницы приемной отказывали им в такой возможности. В Регламенте администрации городского округа г. Воронеж, утвержденном постановлением администрации от 9 сентября 2015 г. № 703¹⁶, сказано следующее:

¹⁴ См.: URL: <https://voronej.bezformata.com/listnews/voronezhskaya-oblast-na-pervom-meste/81038110/>

¹⁵ См.: URL: <https://voronej.bezformata.com/listnews/obyazat-meraprinyat-ih-na-prieme/78316593/>; <https://v-kurse-voronezh.ru/politikanovosti/62934>

¹⁶ См.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/440511991>

«9.10. Личный прием граждан проводится главой городского округа, первыми заместителями главы администрации, заместителями главы администрации, руководителями структурных подразделений администрации и организуется управлением по работе с обращениями граждан и документооборотом согласно графикам, утвержденным правовыми актами администрации.

9.11. Подготовка к приему граждан, предварительные беседы и запись на прием производятся специалистами управления по работе с обращениями граждан и документооборотом в приемной граждан по адресу: ул. Плехановская, д. 10.

Прием граждан главой городского округа осуществляется по согласованию с ним».

Положение о порядке рассмотрения обращений граждан и организации личного приема граждан в администрации городского округа город Воронеж, утвержденное постановлением администрации от 3 сентября 2020 г. № 832¹⁷, детализирует порядок согласования приема граждан главой города:

«7.1.2. Согласование личного приема с главой городского округа осуществляется на основании письменного заявления гражданина на имя главы городского округа, в котором содержится просьба о личном приеме и изложены вопросы, относящиеся к полномочиям главы городского округа и подлежащие обсуждению в ходе приема».

В сентябре 2020 г. глава города Воронежа провел встречу с горожанами в режиме видеоконференции. Заочный формат мероприятия обусловлен ограничениями, которые были введены в связи с распространением коронавирусной инфекции¹⁸. Распоряжением администрации городского округа г. Воронеж от 28 декабря 2020 г. № 654-р утвержден график приема граждан должностными лицами администрации городского округа город Воронеж на I полугодие 2021 г.¹⁹, однако прием граждан главой города, возглавляющим городскую администрацию, в нем не предусмотрен. Имеется лишь

¹⁷ См.: URL: <https://voronezh-city.ru/>

¹⁸ См.: URL: https://360n.ru/news/people/92587-vadim-kstenin-provel-lichnyy-priem-grazhdan?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

¹⁹ См.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/571054284>

указание на то, что прием граждан главой городского округа город Воронеж осуществляется в соответствии с п. 9.11 Регламента администрации и что информация о месте, днях и часах проведения приема дополнительно размещается на информационном стенде в приемной граждан и публикуется на официальном сайте администрации городского округа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Конечно, глава муниципального образования, особенно замещающий должность главы местной администрации, в силу большой занятости не может часто осуществлять личный прием граждан, его задача заключается в организации надлежащей деятельности всех структурных подразделений администрации и их должностных лиц по работе с обращениями граждан, защите их прав и свобод в сферах, отнесенных к ведению муниципального образования. Тем не менее было бы неправильным, не соответствующим статусу высшего должностного лица местного самоуправления полное освобождение его от обязанности встречаться с жителями, проводить их личный прием. Поэтому полагаем целесообразным устранить данный пробел в федеральном законодательстве и закрепить положение об обязательности приема граждан руководителями органов местного самоуправления, его возможной периодичности.

Право граждан на внесение инициативных проектов

В последние годы во многих регионах России стала активно развиваться практика инициативного бюджетирования, когда на основе конкурсного отбора предложений, подготовленных жителями муниципального образования, в местных бюджетах предусматривались средства на реализацию данных проектов²⁰. Данная практика способствовала развитию социальной инфраструктуры на территории муниципальных

²⁰ См., например: О развитии инициативного бюджетирования на территории Воронежской области : распоряжение Правительства Воронежской области от 19 апреля 2017 г. № 282-р ; О реализации проектов поддержки местных инициатив на территории муниципальных образований Воронежской области в рамках развития инициативного бюджетирования : постановление правительства Воронежской области от 31 августа 2017 г. № 678. URL: parvo.govvrn.ru

образований через активное участие населения в определении приоритетных проектов, а также повышению эффективности бюджетных расходов.

На основе изучения и обобщения этих вопросов законодателем были внесены соответствующие дополнения в Федеральный закон № 131 (ст. 26.1), закрепившие право населения на внесение в местную администрацию инициативных проектов²¹. Этим правом наделены инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта. В соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования такое право может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

До его внесения в местную администрацию инициативный проект подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях его обсуждения, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта.

Информация о внесении инициативного проекта в местную администрацию подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение трех рабочих дней со дня внесения.

²¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30. Ст. 4762.

Местная администрация рассматривает инициативный проект в течение 30 дней со дня его внесения и по результатам рассмотрения принимает одно из следующих решений:

1) поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);

2) отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке инициативного проекта. Причины отказа перечислены в законе.

Инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан, а также иные лица, определяемые законодательством Российской Федерации, вправе осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта в формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Эти новые возможности населения на участие в осуществлении местного самоуправления необходимо всячески поддерживать, развивать в гражданах подлинную самостоятельность, инициативность и чувство ответственности за происходящее на территории их проживания.

Местное самоуправление может быть подлинным и эффективным только при реальной возможности жителей муниципальных образований влиять на решение местных вопросов, когда они будут рассматриваться не только в качестве получателей муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, а полноправных субъектов, участвующих в выборе целей и приоритетов развития своей территории, формировании органов муниципальной власти, в обсуждении, принятии и исполнении решений, контролирующей деятельность избранных ими органов и должностных лиц местного самоуправления, имеющих возможность заслушивать их отчеты и в случае необходимости привлекать к ответственности.

К сожалению, пока этого в действительности не происходит. Очень важным представляется вопрос о том, по какому пути пойдет развитие федерального законодательства в свете Конституционной реформы – 2020. Многие новые положения главы восьмой Конституции РФ, в том числе о праве органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, о гарантированности местного самоуправления в условиях его взаимодействия с органами государственной власти при выполнении публичных функций и другие, вызывают обоснованную озабоченность представителей муниципально-правовой науки, муниципального сообщества в целом. Как отмечает Н. Л. Пешин, «...проводимая конституционная реформа ведет к “конституционному оформлению” уже закрепленного в действующем законодательстве отстранения местных жителей от муниципального управления, превращению местных властей в структуры, полностью подчиненные и подконтрольные органам государственной власти субъектов Российской Федерации»²². Очень хотелось бы надеяться, что местное самоуправление в России будет развиваться и укрепляться как самостоятельный институт народовластия (публичной власти), представляющий собой важную конституционную ценность.

В заключение хотелось бы процитировать слова Президента РФ: «Хотел бы вновь подчеркнуть: обсуждаемые сейчас поправки к Конституции не затрагивают фундаментальных положений первой и второй глав нашего Основного Закона, где, напомню, гарантируется самостоятельность местного самоуправления. Будем строго им следовать, обеспечивать такие условия для каждого муниципалитета в России, чтобы он мог работать эффективно, с максимальной пользой для людей и активно включаться в достижение национальных целей

²² Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления : новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 11–12.

развития как надежное, а не какое-то слабое или инертное звено во всей системе власти»²³.

§ 1.3. О становлении законодательства об учреждении и организации правозащитной деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (1991–2020 гг.)

Законодательные преобразования в России последних лет: принятие Закона об учреждении апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции, осуществляющих правосудие в судебных округах, не совпадающих с территориальной юрисдикцией общих судов иных звеньев (от 29 июля 2028 г. № 1-ФКЗ)²⁴; принятие Закона о поправке к Конституции РФ (от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ)²⁵, масштабные процессы обновления законодательства на основе конституционной реформы 2020 г. (касающиеся, том числе, конституционного правосудия) явились основой новых тенденций в организации правозащитной деятельности в России, затрагивающих и институт уполномоченных по правам человека и гражданина Российской Федерации и уполномоченных по правам субъектов Российской Федерации, что актуализирует научные исследования по соответствующему направлению в юриспруденции.

Возникающая множественность должностей уполномоченных по правам человека и гражданина в России ставит вопрос о возможных их классификациях, что актуально, на наш взгляд, для большей определенности предметов правового ре-

²³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62701/>

²⁴ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции : федеральный конституционный закон от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ.

²⁵ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ.

гулирования в созданных на сегодня федеральных законах о статусах уполномоченных по правам. По критерию особенностей полномочий предлагается классификация должностей уполномоченных по правам человека и гражданина в РФ на две различаемые нами категории: общей компетенции (становление института уполномоченных началось с этой модели, но в научной теории на сегодня словосочетание «общая компетенция» не употребляется) и специальной компетенции (последнее словосочетание является широко применяемым в научном и практическом словоупотреблении). В свою очередь, каждая из указанных двух категорий должностей уполномоченных, согласно законодательству России, делится на два-три вида уполномоченных: уполномоченный федерального уровня, уровня субъекта РФ; возможно также учреждение должности уполномоченного в муниципальном образовании, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта РФ. Законодательство об уполномоченных можно дифференцировать, с учетом особенностей предметов его регулирования, на такие виды, как: включающее в предмет своего регулирования упоминание (прямое либо косвенное) обо всех видах и территориальных уровнях должностей уполномоченных, но преимущественно посвященное статусу уполномоченных по правам общей компетенции, и специализированное (охватывающее регулированием статусы уполномоченных, осуществляющих защиту только определенных видов прав, на всех территориальных уровнях защиты).

1. Становление законодательства об уполномоченных по правам, включающее в предмет своего регулирования упоминание обо всех видах и территориальных уровнях должностей уполномоченных, но преимущественно посвященное статусу уполномоченных по правам общей компетенции (становление института уполномоченных началось с этой модели)

Первое упоминание об институте Уполномоченного по правам человека в России появилось в «Декларации прав и свобод человека и гражданина РСФСР» – документе консти-

туционного значения²⁶, где основные права и свободы впервые в России были провозглашены на уровне международных стандартов – в соответствии с положениями «Всеобщей декларации прав человека» (принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.). В статье 40 Декларации РСФСР²⁷ указывается, что: «Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека. Парламентский уполномоченный по правам человека назначается Верховным Советом РСФСР сроком на 5 лет, подотчетен ему и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР». В Декларации была сделана ссылка на необходимость принятия закона, в котором бы устанавливались «полномочия Парламентского уполномоченного по правам человека и порядок их осуществления»²⁸.

В Российской Конституции переходного периода (1978 г., с изм. и доп. 1989–1992 гг.) в ходе поэтапных реформ (от 21 апреля 1992 г.) Декларация о правах и свободах РСФСР была воспроизведена почти полностью, но без упоминания о таком новом важном институте, как Уполномоченный по правам. Поэтому следующим после Декларации 1991 г. «шагом по введению должности российского омбудсмана стала Конституция РФ от 12 декабря 1993 г., которая в ст. 103 предусмотрела, что к ведению Государственной Думы РФ относятся «назначение на должности и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом». Как отмечает В. П. Лукин (Уполномоченный по правам человека РФ в период с

²⁶ Утв. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1.

²⁷ Об изменении наименования государства см.: Об изменении наименования государства Российской Советская Федеративная Социалистическая Республика : Закон РСФСР от 25 декабря 1991 г. № 2094-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. 9 янв. № 2. Ст. 62.

²⁸ Ведомости Съезда парламентских депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865 // Государство и право. 1992. № 4. С. 4–8.

13 февраля 2004 г. по 18 февраля 2014 г.): «Дополнительным стимулом к правовому оформлению статуса Уполномоченного стало Заключение Страсбурга по заявке России на вступление в Совет Европы, сделанное в январе 1996 г. Его пятый пункт, в частности, гласит: «...ождается, что будет принят соответствующий стандартам Совета Европы новый закон о роли, деятельности и организации Бюро Уполномоченного по правам человека»²⁹.

Специалисты обращают внимание, что в Конституции РФ 1993 г. содержится лишь косвенное упоминание об уполномоченном по правам человека не в главе о правах и свободах, а в главе о компетенции Государственной Думы – палаты парламента России. Вместе с тем, в отличие от Декларации, где, как указывалось, записано, что «парламентский уполномоченный осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в РФ», в Конституции РФ 1993 г. эта идея не получила развития, чему причиной, очевидно, являлась политическая ситуация в стране в период принятия Конституции: имевший место в тот период конфликт между исполнительной и законодательной властью. В принятом варианте Конституции отсутствует определение уполномоченного как «парламентский». Оно не употребляется и в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (от 26 февраля 1997 г.). Даже после вступления в юридическую силу Конституции принятие специального закона о статусе Уполномоченного по правам в РФ затягивалось. Поэтому вначале специальным актом о его положении, раскрывающим конституционную норму и норму Декларации о правах, стал Указ Президента от 4 августа 1994 г. № 1587 (РГ94-150) «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека».

Первый в России специальный закон о статусе Уполномоченного по правам человека был подписан Президентом РФ 26 февраля 1997 г., в форме федерального конституционно-

²⁹ Лукин В. П. Роль и значение института омбудсмана в деле защиты прав человека (на примере Российской Федерации). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

го закона. Федеральный конституционный закон в иерархии российского законодательства занимает самый высокий по юридической силе уровень, следует по своей юридической силе сразу после Конституции (Основного Закона), превышая обычный федеральный закон. В предмет регулирования ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» входит определение порядка назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в РФ, его компетенции, организационных форм и условий деятельности.

В процессе принятия Закона возникли разногласия между палатами Парламента (с 1993 г. им является Федеральное Собрание РФ). Законопроект был принят Государственной Думой 17 апреля 1996 г. и направлен в верхнюю палату – Совет Федерации. Однако Совет Федерации вначале отклонил законопроект и потребовал, чтобы право Уполномоченного создавать свои представительства в субъектах РФ было заменено на право субъектов РФ (республик, краев, областей и т. д.) самим учреждать аналогичную должность уполномоченного по правам человека субъекта РФ, которая бы финансировалась из средств бюджета субъекта РФ. Предложение Совета Федерации легло в основу окончательного варианта законопроекта. Именно в таком варианте после процедур согласования ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» был принят Государственной Думой 28 декабря 1996 г. и одобрен Советом Федерации 12 февраля 1997 г.

Дискуссии о федеральном регулировании института уполномоченного по правам человека в субъектах РФ на этом не завершились. Со временем в Государственную Думу (палату парламента РФ) поступал ряд законопроектов о внесении изменений и дополнений в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». Все предложения касались одного вопроса: внести дополнительные изменения в ст. 5 ФКЗ, с целью определить правовой статус, права и гарантии уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Законопроект, внесенный депутатами Государственной Думы третьего созыва В. Н. Бондарем и О. В. Шейным, законопроект, внесенный Государственным Советом Республики Коми, аналогичный

законопроект Законодательной Думы Хабаровского края 2003 г. в тот период были отклонены Государственной Думой.

Вместе с тем, в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» внесены некоторые изменения иного рода: 16 октября 2006 г. принят ФКЗ № 4 о внесении изменений в ст. 32 ФКЗ. Изменения посвящены установлению особой, более широкой компетенции Уполномоченного по правам человека в РФ в случаях «грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина»; 10 июня 2008 г. принят ФКЗ № 3 о внесении изменений в ст. 36.1 ФКЗ, изменения в котором также связаны с регулированием компетенции Уполномоченного по правам человека РФ. Установлены дополнительные меры с целью большей эффективности общественного контроля и контроля Уполномоченного по правам человека «за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания»: «взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Российской Федерации в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания». В дальнейшем, 28 декабря 2010 г. прошел процедуру парламентского принятия и президентского подписания ФКЗ № 8 о внесении изменений в ст. 33 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Изменениями в круг высших органов и должностных лиц Российского государства, которым Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности в прошедшем календарном году, включено еще одно должностное лицо – Председатель Следственного комитета, поскольку следствие, являвшееся ранее подразделением в системе Прокуратуры РФ, с принятием Федерального закона № 404-ФЗ от 28 декабря 2010 г. «О Следственном комитете», было выделено из Прокуратуры и наделено значительной самостоятельной компетенцией в сфере осуществления правозащитной деятельности³⁰.

В связи с введением в действие Федерального конституционного закона от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ утратила силу

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

ст. 5 ФКЗ, где закреплялось право субъектов РФ учреждать должность уполномоченного по правам человека субъекта РФ «в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ» и финансировать его деятельность из бюджета субъекта РФ. Были дополнены цензовые требования к уполномоченным: «Уполномоченный не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства» (п. 11 ст. 11 ФКЗ). К компетенции Уполномоченного по правам человека в РФ в связи с рассмотрением жалобы отнесено полномочие обращаться не только «к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению», но и «направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации» (п. 1 ст. 22 ФКЗ). В соответствии с ФКЗ от 6 апреля 2015 г. дополнены и полномочия Федерального уполномоченного в субъектах Российской Федерации, касающиеся взаимодействия с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации. В соответствии с ФКЗ: «1. Уполномоченный осуществляет взаимодействие с государственными органами и должностными лицами, обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах Российской Федерации. 2. В целях обеспечения эффективной деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Уполномоченный вправе: 1) оказывать уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий; 2) создать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных по правам человека, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (ст. 36.2 ФКЗ от 6 апреля 2015 г.).

В 2016 г. принят Федеральный конституционный закон от 31 января 2016 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 18

и 29 ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”», согласно которому ранее предусмотренная формулировка о том, что «жалоба, направляемая Уполномоченному, не облагается государственной пошлиной», дополнялась указанием на то, что эта норма находится «в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах» (ст. 18 ФКЗ). Закон был дополнен положением о статусе Уполномоченного в административном исковом судопроизводстве и в связи с обращением «в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи»: «Административное исковое заявление или ходатайство, направляемые Уполномоченным... государственной пошлиной не облагаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах» (ст. 29 ФКЗ от 31 января 2016 г.).

В связи с принятием Закона о поправке к Конституции от 14 марта 2020 г. и обновлением законодательства на основе конституционных новелл был принят Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 г. № 6-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”», предусматривающий, что «Уполномоченному запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации» (п. 1.2 ст. 11 ФКЗ от 9 декабря 2020 г.).

2. О взаимодействии уполномоченных по правам человека общей компетенции РФ и субъектов РФ: вертикаль, либо институциональность?

В завершение обзора развития законодательства об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации отметим, что, очевидно, под впечатлением новелл, внесенных в ФКЗ Федеральным конституционным законом от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», в публицистике высказывается мнение, что «в 2015–2016 годах российские региональные омбудсмены были вклю-

чены в «вертикаль» государственных правозащитников»³¹. Это утверждение, на наш взгляд, можно оценивать неоднозначно. Весомо присутствуют признаки и другой тенденции – к построению взаимоотношений между Уполномоченным по правам человека в РФ и уполномоченными по правам человека субъектов РФ на началах инстанционности. Инстанционность (а не «вертикаль») как порядок построения взаимоотношений в судебной системе (между различными звеньями судов) присутствует (и должна присутствовать) и во взаимоотношениях уполномоченных по правам человека различных территориальных уровней правозащитной деятельности.

Утверждение юридических основ инстанционного построения системы уполномоченных по правам человека в РФ мы усматриваем в том, что принят Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Согласно ФЗ, «уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию законодательства субъекта Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина, правовому просвещению в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты, а также развитию международного сотрудничества в области прав человека».

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченными по правам человека субъектов РФ обеспечивается совпадающей правовой основой. Так, правовую основу деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации составляют не только «конституция (устав) субъекта Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации», но, как и Уполномоченного по правам человека РФ, «Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные

³¹ Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Уполномоченный_по_правам_человека_в_субъекте_Российской_Федерации

договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации» (ст. 2 ФЗ от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»; п. 2 ст. 2 ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

В порядке взаимодействия с Федеральным уполномоченным, уполномоченный по правам субъекта РФ, если им в ходе рассмотрения жалобы, в частности жалобы на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти... выявлена необходимость принятия системных мер по устранению нарушений прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации... вправе обратиться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой об оказании содействия и о принятии им мер, относящихся к его компетенции» (п. 5 ст. 9 ФЗ от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ). В то же время возможна и федеральная инициатива взаимодействия между уполномоченными: «В случае, если лицо, обратившееся с жалобой к уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, одновременно обратилось с жалобой в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, по запросу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации жалоба с прилагаемыми к ней материалами передается на рассмотрение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, по запросу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации жалоба с прилагаемыми к ней материалами передается на рассмотрение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» (п. 9 ст. 9 ФЗ от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ).

Уполномоченный по правам человека в РФ имеет весомые полномочия в процедуре реализации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих функций по назначению (избранию) на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и досрочному прекращению его полно-

мочий: до рассмотрения соответствующего вопроса законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта согласовывает свое решение с Уполномоченным по правам человека РФ (п. 4 ст. 5, п. 3 ст. 8 ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»).

Актуальным для взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека субъектов РФ направлением правозащитной деятельности является их сотрудничество по поводу защиты коллективных прав либо, если быть ближе к законодательной терминологии, – «массовых нарушений прав». Так, ФЗ от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» предусматривает, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе: «При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека и гражданина либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты... по собственной инициативе провести проверку обстоятельств и принять соответствующие меры в пределах своей компетенции» (п. 3 ст. 11). Согласно ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31.01.2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «в случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе: 1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы; 2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии; 3) обратиться в Государственную Думу с предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также

непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях» (ст. 32 в ред. ФЗ от 16.10.2006 г. № 4-ФКЗ)³². Солидаризация правозащитной деятельности Федерального и регионального уполномоченных по таким сложным категориям дел, как массовые нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, дает возможность более эффективной защиты и стоит в ряду инструментариев обеспечения социальной стабильности.

Автономность же уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации обеспечивается нормами указанного ФЗ, где закреплено, что «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц, а также неподотчетен им» (п. 2 ст. 3 ФЗ от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ). Значительность статуса уполномоченного по правам человека в субъекте РФ обеспечена его полномочиями, принципами и гарантиями его деятельности. В ряду принципов отметим особо предусмотренное ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (2020 г.) положение, согласно которому «деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации основывается на принципах справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности» (п. 1 ст. 3). А в системе полномочий особое внимание обращает на себя право на «участие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в деятельности по совершенствованию нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина», которое заключается в том, что «в случае выявления в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актах недостатков или пробелов, влекущих, по мнению уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, нарушение прав и свобод человека и гражданина, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе направ-

³² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 43. Ст. 4411.

лять органам государственной власти субъекта Российской Федерации, иным государственным органам субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления предложения по совершенствованию законов субъекта Российской Федерации, иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина». Конституцией (уставом) субъекта РФ уполномоченный субъекта РФ может быть включен в круг субъектов права законодательной инициативы (ст. 13 ФЗ № 48-ФЗ). В связи с этим в контексте рассматриваемой темы актуальным является обращение к новеллам регулирования разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ, предусмотренным Законом о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г.

3. Развитие законодательства о должностях специализированных уполномоченных по правам (охватывающее регулированием статусы уполномоченных всех территориальных уровней, но осуществляющих защиту только определенных видов прав)

С учетом складывающейся в современном мире и в России практики, как уже нами указывалось выше, в научную теорию и в законодательство целесообразно ввести понятия «Уполномоченный по правам человека «общей компетенции»» наряду с ныне широко применяемым понятием «специализированные уполномоченные по правам человека». Актуальным является обсуждение вопроса о соотношении институтов общего и специализированного омбудсменов между собой и в контексте процессов федерализации каждой из разновидностей уполномоченных.

В течение прошедших 30 лет со дня первого упоминания об институте Уполномоченного по правам человека в РФ неуклонно идет процесс расширения числа уполномоченных по правам человека в России на основе процессов их специализации и регионализации, масштабы этих процессов мотивируются законодательными реформами на федеральном уровне. Наибольшее распространение в РФ получил Уполномочен-

ный по правам ребенка. На федеральном уровне Уполномоченный по правам ребенка был учрежден в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»³³. На сегодня действует Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»³⁴. Другим распространенным в субъектах РФ видом специализированного Уполномоченного по правам человека стали уполномоченные по правам предпринимателей, их статус определен первым в российской истории Федеральным законом «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ, с изм. и доп.). В ФЗ определяется правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Хотя статус Уполномоченного по правам предпринимателей закреплен в Федеральном законе – т. е. правовом акте, принятом парламентом РФ, однако, согласно ФЗ, Уполномоченный назначается Президентом Российской Федерации с учетом мнения предпринимательского сообщества и подотчетен Президенту Российской Федерации. Установлены и иные особенности его статуса в сравнении с Уполномоченным по правам человека РФ (общей компетенции).

Специалисты обсуждают вопрос о специальном законодательном регулировании учреждения в структуре Уполномоченного по правам человека Российской Федерации должности «Уполномоченного по делам военнослужащих, который осуществляет в пределах своей компетенции функцию гражданского контроля над Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и военны-

³³ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 986.

³⁴ Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ.

ми органами». Депутатами Государственной Думы А. Г. Арбатовым, Н. М. Безбородовым, Э. А. Воробьевым, Е. А. Зеленовым, Е. Г. Зяблицевым, Л. Я. Рохлиным, М. С. Сурковым, А. И. Ярошенко был внесен проект Федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» (№ 97801758-2), раздел 3 которого (ст. 14–15) называется «Об Уполномоченном по делам военнослужащих».

В ряду новейших законодательных актов об уполномоченных по правам человека – Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Интересно отметить, что этот Закон был принят через 4 дня после принятия Закона о поправке к Конституции (от 14 марта 2020 г.), что дает основания полагать, что это один из первых законов, принятых в связи с процессами обновления законодательства на основе масштабных изменений Конституции. Мы объясняем такой приоритет в очередности обновления законодательства (первоочередное после введения в действие Закона о поправке к Конституции РФ 2020 г. принятие ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации») тем, что, очевидно, в современной официальной практике России региональной распространенности института Уполномоченного по правам человека в РФ придается особое значение, поскольку Россия – сложносоставное, федеративное государство.

Федерализация правозащитной деятельности в России, т. е. юридическое признание института не только Федерального Уполномоченного, но и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, опирается на п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ 1993 г., где сказано, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится «защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств». Процесс федерализации института Уполномоченного по правам человека в РФ, т. е. учреждения соответствующих должностей и в субъектах РФ в части введения должностей уполномоченных по правам общей (наиболее широкой) компетенции, является завершенным. В связи с этим интересно отметить, что в первые десятилетия введения должности

Уполномоченного по правам в российской юридической литературе и в официальной практике многих субъектов РФ ученые и практики в России, высказывая активную поддержку процессов учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, предлагали, например, внести изменения в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ», направленные на то, чтобы право республик и регионов России учреждать должности уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации заменить на их обязанность учреждать такие должности. Однако на сегодня по федеральному законодательству субъект РФ (республика, регион) может (но не обязан) учреждать у себя должность уполномоченного по правам человека, что не стало препятствием к их широкому учреждению в субъектах РФ.

§ 1.4. Реализация права на участие в выборах: баланс конституционно защищаемых ценностей и проблема пропорциональности

Конституционные требования правовой определенности среди прочего требуют открытости и прозрачности принимаемых субъектом конституционных правоотношений решений.

Процесс перестройки (деконструкции) системы существующих ценностей на каждом из этапов развития общества и государства позволяет по-новому подойти к пониманию практики достижения баланса конституционно защищаемых ценностей.

В международном праве основанием для самостоятельного юридического рассмотрения цели правовых ограничений следует считать п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека³⁵, в силу которой человек при осуществлении своих прав и свобод может подвергаться только таким ограничениям, ка-

³⁵ Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

кие предусмотрены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

В отличие от законодательства ряда зарубежных стран, Конституция Российской Федерации прямо закрепляет указанные цели. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Основного Закона таковыми являются следующие конституционно значимые цели ограничения прав и свобод:

- а) защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья;
- б) защита прав и законных интересов других лиц;
- в) обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Рассматривая конкретное дело, Конституционный Суд РФ прежде всего исследует цель, которую преследовал законодатель, предусмотревший в тексте закона ограничение каких-либо прав. Поэтому применительно к российской правовой доктрине следует говорить о пропорциональности установленных федеральным законодателем ограничений целям, изложенным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Содержательный анализ допускаемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод позволяет говорить об их строгой обусловленности публичными интересами³⁶. Это не означает конституционного приоритета в защите публичных интересов перед частными. Напротив, всем интересам, попадающим в поле действия указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации целей, придается высший публичный статус – конституционно защищаемый.

³⁶ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2014 г. № 14-П ; Постановление Конституционного Суда РФ от 4 октября 2016 г. № 18-П ; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 апреля 2015 г. № 8-П и др. Кроме того, использованный в ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека оборот о том, что «...человек должен подвергаться...», позволяет также сделать вывод о косвенном признании в международном праве приоритета публичных целей.

Кроме того, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, введение федеральным законодателем ограничений прав и свобод не может быть обусловлено только целью «рациональной организации деятельности органов власти»³⁷.

Таким образом, можно говорить о следующих конституционно-правовых требованиях правомерности ограничений прав и свобод:

- а) необходимость соответствия определенным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации целям;
- б) публичная обусловленность цели, которая не предопределяется исключительно необходимостью совершенствования функционирования органов государственной власти.

С учетом сказанного попытаемся выделить условия установления баланса между конституционно гарантированным правом и основаниями его ограничения.

Первое: юридическое понимание права, закрепленного в тексте Основного Закона, как конституционной возможности.

Право – это, прежде всего, *возможность* определенного поведения.

При этом зачастую право рассматривается наряду со свободой, особенность которой состоит в слабой степени юридической формализации закрепленной конституционно-правовой возможности лица. Право как категория нередко исчерпывающим образом получает свою нормативную прописку, в то время как свобода «может иметь много вариантов осуществления», при этом «одни можно отразить в нормах права, в отношении других это просто немисливо сделать»³⁸.

Вместе с тем зададимся вопросом, всегда ли праву как юридической возможности соответствует четко определенная и единственно обязательная форма его реализации? Не отождествляем ли мы право с гарантиями и обязанностью со сторо-

³⁷ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1995 г. № 17-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 16 июля 2008 г. № 9-П, от 7 июня 2012 г. № 14-П и др.

³⁸ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. М., 2019. Т. 1. С. 657.

ны других лиц, в том числе государства, реализовать его способом, оптимальным только с нашей индивидуалистической точки зрения?

В связи с этим не должны ли мы говорить об обязывающей силе конституционных прав, причем для всех групп и участников конституционных правоотношений? Основной Закон, по справедливому замечанию проф. Б. С. Эбзеева, устанавливает не только меру взаимной свободы личности и государства, пределы государственного вторжения в сферу жизнедеятельности индивида, но также и границы индивидуальной автономии личности и основные формы и способы ее проявления³⁹.

Применительно к рассматриваемой нами проблематике это означает, что декларированное Основным Законом право не только предоставляет гражданину возможность действовать по своему усмотрению, но и обязывает соизмерять формы реализации такого усмотрения с правами и свободами иных лиц, не нарушая их при этом.

Иными словами, когда мы обсуждаем формы и способы реализации конституционного права голосовать, например, в период санитарно-эпидемиологических ограничений, это означает, что, помимо правовой возможности участия в избирательной кампании, субъект несет также обязанность исключить риски причинения вреда конституционно защищаемым ценностям – жизни и здоровью – других лиц.

В противном случае возникает основание предположить возможность злоупотребления конституционным правом со стороны конкретного лица.

Таким образом, субъективное право лица в его конституционном смысле следует рассматривать здесь как меру возможного поведения, конкретные формы которого ограничены не только государственно-властным установлением его пределов, но и собственными действиями лица как проявлением обязывающей силы основных прав и свобод, препятствующими злоупотреблению конституционными правами со стороны другого индивидуума, их реализующего.

³⁹ См.: Эбзеев Б. С. Конституционное право России : учебник. М., 2019. С. 304–305.

Второе: не следует отождествлять прямое ограничение прав и свобод с отсутствием возможности его реализации в настоящий момент.

В ч. 3 ст. 55 Конституции РФ речь идет о прямом ограничении прав и свобод. В ситуации, например, с пандемией мы сталкиваемся с организационной и технологической невозможностью реализации права, не исключающей вместе с тем правовую возможность как таковую.

В анализируемом нами аспекте весьма большое значение представляют положения ч. 1 той же самой ст. 55, которая гласит, что основные права и свободы, перечисленные в Конституции Российской Федерации, не предполагают исключение – отрицание – или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

По справедливому замечанию С. А. Авакьяна, комментирующему указанную конституционную норму, «исследователи не должны исключать трактовку каких-либо прав и свобод как основных даже тогда, когда они еще не включены в Конституцию, но это рано или поздно будет сделано»⁴⁰, поскольку основные права и свободы могут быть закреплены не только в Конституции, но и в иных источниках конституционного права⁴¹.

Таким образом, корректнее говорить не об ограничениях прав какого-либо лица, но о реальных возможностях их реализации в настоящей момент.

Кроме того, говоря о юридической возможности реализации права, необходимо помнить также об объективно выраженных материальных (технологических) и организационных возможностях их обеспечения.

С учетом сказанного, имевшие место новые процедуры реализации права на участие в выборах свидетельствуют не об ограничениях конституционных прав, но об особых, дополнительных (субсидиарных) формах реализации субъективного права гражданина, цель применения которых состоит в исключении причинения вреда жизни и здоровью как самому лицу, так и другим окружающим его участникам правоотно-

⁴⁰ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 657.

⁴¹ См.: Там же.

шений. Положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ дают основание говорить о возможности введения специальных форм и способов реализации прав граждан в выборах в целях исполнения конституционных гарантий защиты здоровья граждан.

Третье: конституционные основания баланса правовых ценностей.

Конкуренция конституционно защищаемых ценностей может иметь место между основными правами, закрепленными в Конституции РФ, и конституционно значимыми целями (легитимными целями), имплицитно содержащимися в тексте Основного Закона в виде общественных, публичных интересов, которым придан конституционный статус. По нашему мнению, легитимные цели, обеспечивающие реализацию конституционных правоположений, должны быть положены в основу определения баланса личных прав лица, а также коллективных интересов.

Данное утверждение весьма важно, поскольку оно гарантирует, что только конституционно значимые ценности могут перевесить индивидуальные права в процессе их балансировки.

Действительно, согласно российской правовой доктрине, субъективное право лица как возможность собственных действий лица в своем содержании предполагает также еще два аспекта права: ожидать соответствующего поведения от другого лица (например, ненарушение права лица владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему на праве собственности имуществом), а также требовать исполнения его от уполномоченных на то юрисдикционных органов (в частности, права на защиту).

С учетом весьма частых попыток заимствования зарубежных теорий и идей, малопригодных для их прямой имплементации в российское законодательство и судебную правоприменительную практику, позволим подробнее рассмотреть возможные варианты применения ограничений прав и свобод с точки зрения их пропорциональности в установлении баланса конституционно защищаемых ценностей в Российской Федерации.

Единой точкой для общего дискурса является очевидная взаимосвязь между индивидуальными правами и их ограни-

чениями, установленными в связи с охраняемым законом интересом. Данное обстоятельство стало основой для выделения в зарубежной доктрине конституционного права двух конструкций: «право как преимущества» и «право как законный интерес» (право на получение чего-то)⁴². Первая группа получила наименование «модель преимуществ» или модель преимущества права, вторая – «модель интересов»⁴³. Отметим, что использованная здесь терминология в научных работах может иметь иные вариации юридико-семантической акцентуации. Так, Т. I. Harbo применительно к законным интересам говорит о «слабом режиме права» («Weak Rights Regime»), а к правам – как о «сильном режиме права» («Strong Rights Regime»)⁴⁴. М. Kumm применительно к законным интересам использует конструкцию «слабой концепции прав» («weak conception of rights»)⁴⁵.

Кроме того, в «модели интереса» права лица определяют как «существенные (или значительные) интересы, которые обладают большим значением по отношению к конкурирующим интересам, правам иных лиц или общественным интересам»⁴⁶.

Такое понимание интереса позволило Т. А. Aleinikoff в ходе проводимого им исследования пропорциональности в теории конституционного права определить баланс как процедуру выявления, оценки и сравнения конкурирующих между собой интересов государства и частного лица⁴⁷. Поэтому, как справедливо отмечается в научной литературе, наличие како-

⁴² Klatt M., Meister M. The Constitutional Structure of Proportionality. Oxford, 2012. P. 15.

⁴³ McHarg A. Reconciling Human Rights and the Public Interest : Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, 673.

⁴⁴ Harbo T. I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law, 166 f.

⁴⁵ Kumm M. Political Liberalism and the Structures of Rights : On the Place and Limits of the Proportionality Requirement, 141.

⁴⁶ McHarg A. Op. cit. 673.

⁴⁷ Aleinikoff T. A. Constitutional Law in the Age of Balancing, 945 f.

го-либо права у лица не означает какого-либо подразумеваемого приоритета перед законными интересами других лиц⁴⁸.

Также совершенно очевидно, что могут быть выявлены и иные, альтернативные варианты оценки пропорциональности прав и интересов лица, например, в разрезе абсолютных и относительных прав или частных и публичных интересов, когда субъективное право рассматривается как «предпочтение»⁴⁹, некий безусловный и абсолютный приоритет перед другими правами и интересами. Подобное понимание зиждется на присутствии либеральной юридической мысли суждения о том, что принадлежащие лицу индивидуальные права преобладают над любыми общественными (публичными) интересами⁵⁰ и даже материальными и нематериальными благами других лиц⁵¹.

Модель «сильного права». В рамках первой модели рассмотрим идею «сильного права» или, как зачастую ее называют в зарубежной научной литературе, – «модель строгого преимущества права».

Данная модель основана на априорном предположении истинности исключительно собственного правового положения, присущей преимущественно либеральному мировоззрению, согласно которому субъективное право частного лица имеет особый приоритет перед всеми иными соображениями, в том числе перед общественным интересом⁵².

Сторонники указанного подхода придают личному праву абсолютное значение, исключают какую-либо возможность его ограничения. Поэтому вмешательство в данную сферу

⁴⁸ *Kumm M.* Op. cit. 582 ; *Idem.* Political Liberalism and the Structures of Rights. 139 ; *Harbo T. I.* Op. cit., 166.

⁴⁹ *Dworkin R.* Taking Rights Seriously, 193.

⁵⁰ *Dworkin R.* Op. cit. 193 ; *Rawls J.* A Theory of Justice, 42–4. Краткий обзор см. в: *Waldron J.* Fake Incommensurability : A Response to Professor Schauer, 816–17.

⁵¹ *Habermas J.* Between Facts and Norms : Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, 254.

⁵² *Dworkin R.* Op. cit. 193 ; *Rawls J.* Op. cit. 42–4. Краткий обзор можно найти в: *Waldron J.* Op. cit., 816–17 ; *Tsakyrakis S.* Proportionality : An Assault on Human Rights', 475 f.

равносильно его нарушению⁵³. Например, право на свободу слова всегда будет означать запрет какого-либо его ограничения. Такое правопонимание с наилучшей стороны раскрывает буквальное понимание юридической силы конкретной нормы закона.

Вместе с этим, безапелляционность действия рассматриваемой модели в современных условиях вряд ли можно считать достаточно убедительной.

Во-первых, она недостаточно отражает конституционную реальность существующих основных прав и свобод человека на современном этапе развития общества и государства, где в определенных ситуациях предполагаются (а иногда и требуются) их ограничения. По этой причине современные правовые порядки содержат некоторые оговорки либо к каким-то правам, либо по отношению к лицам⁵⁴.

Кроме того, помимо напрямую содержащихся в нормах закона ограничениях, последние могут подразумеваться и находить свое текстуальное выражение в актах высших судебных органов⁵⁵. Такие оговорки свидетельствуют о том, что относи-

⁵³ *Kumm M.* Constitutional Rights as Principles, 592 ; *Borowski M.* Limiting Clauses : On the Continental European Tradition of Special Limiting Clauses and the General Limiting Clause of Art 52(2) Charter of Fundamental Rights of the European Union', 204. См. также: *Cohen-Eliya M., Porat I.* American Balancing and German Proportionality : The Historical Origins, 264: 'the constitutional review begins and ends with at the stage of identifying the infringement of a right'.

⁵⁴ *Borowski M.* Op. cit.

⁵⁵ В частности, некоторые права в Основном Законе Германии гарантируются без ограничений (например, свобода вероисповедания, совести и свобода провозглашения религиозных и мировоззренческих взглядов ненарушимы; право собираться мирно и без оружия без предварительного заявления или разрешения. Тем не менее Конституционный Суд Германии постановил, что «конфликтующие конституционные права третьих сторон и другие правовые ценности конституционного статуса... могут в исключительных обстоятельствах ограничивать безусловные конституционные права» (см.: Decisions of the German Federal Constitutional Court (BVerfGE) 28, 243 (261)).

тельный характер предусмотренных законом прав исключает безусловность их действия⁵⁶.

Во-вторых, ввиду того, что реальность практической реализации модели строгого преимущества права вызывает весьма большие сомнения, существует объективная необходимость закрепления соответствующих положений при фиксации в законе основных – «абсолютных» – прав.

Действительно, приоритет абсолютных прав будет бесспорен строго до возникновения ситуации, связанной, в частности, с «предотвращением явной и серьезной опасности»⁵⁷, когда потребуются вмешательство со стороны публичной власти, например, в целях пресечения разжигания национальной ненависти или религиозной исключительности. В этой ситуации осуществление прав конкретного лица возможно лишь с учетом реализации баланса частных и публичных интересов.

Приведенная выше модель строгого преимущества права, с одной стороны, снимает с государства обязанность формулировать случаи возможного ограничения субъективных прав лица, с другой стороны, предоставляет поле для широкого судебного усмотрения.

Следовательно, дефиниция абсолютного права, его формализация в конкретных юридико-семантических конструкциях правового текста должна имплицитно и контекстуаль-

⁵⁶ *Alexy R. A Theory of Constitutional Rights*, 185 ff. ; *Rivers J. A Theory of Constitutional Rights and the British Constitution*, xxxi. В литературе, посвященной исследованию указанных вопросов, отмечается, что абсолютное понимание прав свойственно преимущественно правопорядку США, где фиксируется тенденция наделять права конкретного лица приоритетом над всеми иными «соображениями» (интересами и правами групп лиц), в отличие от европейского конституционного права (см., например: *Harbo T. I. Op. cit.*, 168 ; *Cohen-Eliya M., Porat I. Op. cit.*, 264, 266 ; *Stone A. Sweet, Mathews J. All Things in Proportion? American Rights Doctrine and the Problem of Balancing*, 84 f.

⁵⁷ ECtHR, *Chahal v UK* (1996), Appl no 22414/93, para 79 ; ECtHR, *Saadi v Italy* (2008), Appl no 37201/06, para 137 ; ECtHR, *Saadi v Italy* (2008), Appl no 37201/06. См. также: *A Mowbray, 'A Study of the Principle of Fair Balance in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights'*, 295 ff.

но включать в себя положения, которые бы указывали на возможные границы такого права, условия и порядок его реализации и при этом одновременно исключали любые иные альтернативные возможности ограничения гарантированных конституцией основных прав и свобод. Реализация данного предложения приводит нас к констатации единственно возможной правовой реальности – необходимости признания природы прав как относительных и, следовательно, к исключению «модели строгого преимущества права» в качестве юридически возможной и конституционно оправданной цели действий со стороны всех субъектов общественных отношений.

Несложно догадаться, что альтернативной точкой зрения столь абсолютному преимуществу субъективного права лица является правовая модель законных интересов, выступающая конкурирующим типом при решении проблем пропорциональности и поиска баланса конституционно защищаемых ценностей.

«Модель интересов» предполагает, что любые права являются относительными, т. е. они могут быть ограничены с учетом прав и законных интересов иных лиц.

Возможность и последующая обоснованность ограничения того или иного права зависит, в частности, от критерия пропорциональности, который в рамках данной модели подразумевает любую установленную законом цель.

Следовательно, законно преследоваться – обеспечиваться мерами государственного принуждения – может всякий, прямо предусмотренный правовыми нормами, интерес.

По объективным причинам государство должно стремиться удовлетворить большой круг общественных интересов. Приведенное же выше широкое понимание законной цели может привести к тому, что законно защищаемые интересы могут вступить в противоречие с другими частными и публично-значимыми общественными интересами. Даже интересы, являющиеся интересами одного порядка (например, общественные), также могут вступить в конкуренцию между собой. Таким образом, конкретное право частного лица предположи-

тельно будет перевешено любыми законными, хотя бы и, возможно, незначительными, общественными интересами⁵⁸.

Действительно, в рассматриваемой парадигме при попытке установить баланс между публично значимыми ценностями всегда можно найти какой-либо общественный интерес, которому, следуя изложенной выше аксиоматике, изначально приданы законность и легитимность преследуемых им целей.

Последнее с очевидностью приводит к признанию преимущества интереса и, следовательно, к вторичности субъективного права лица: «Основополагающие права, имеющие конституционный статус, могут быть перевешены второстепенными интересами без конституционного статуса»⁵⁹.

Указанный подход фактически не защищает основные права должным образом, не гарантирует эффективной защиты фундаментальных прав, лишает их нормативной, конституционно-правовой силы. По этой причине противники модели интересов небезосновательно утверждают, что такая «модель интересов» лишает субъективные права присущей им нормативной силы.

Рассмотренные нами отчасти полярные идеи перестройки конституционно защищаемых ценностей очевидно требуют выведения третьей модели, которая включала бы положительные аспекты каждой из них при возможном исключении отрицательных.

Интерпретационная модель. Анализ элементов модели сильного права и модели интересов позволяет нам сформулировать некоторые условия, соблюдение которых обеспечит баланс конституционно защищаемых ценностей на основе пропорционального соотношения прав и обязанностей, публичных и частных интересов.

При определении соразмерности вмешательства (ограничений) на весах пропорциональности подлежит учитывать не только собственно содержание конституционного права или защищаемого интереса, но также другие обстоятельства. Фор-

⁵⁸ Klatt M., Meister M. The Constitutional Structure of Proportionality. Oxford, 2012. P. 16.

⁵⁹ Ibid. P. 17.

мулируемая нами здесь интерпретационная модель должна охватывать следующие принципиальные аспекты:

- 1) проблему отграничения абсолютных и относительных прав;
- 2) отграничение принципов и прав;
- 3) абстрактность права и предметность его реализации;
- 4) интерпретацию интересов большинства.

(1). Проблема «абсолютных прав» состоит в том, что абсолютные права интерпретируются как особые права, не подлежащие какой-либо компромиссной оценке в их содержании (балансированию) ни при каких обстоятельствах: право является абсолютным, когда оно не может быть отменено ни при каких обстоятельствах, так что оно никогда не может быть законно нарушено (не исполнено. – С. Х.) и оно должно выполняться без каких-либо исключений»⁶⁰.

В настоящее время в отечественной и зарубежной научной литературе крайне спорным и нерешенным является вопрос о том, какие именно права следует считать абсолютными и по каким причинам, а какие – относительными. Даже конституционное право на жизнь во многих правовых системах подвергается корреляции по отношению к ее носителю – лицу, совершившему тяжкие преступления, и последующему исполнению приговора о лишении его жизни. Если же мы перейдем на уровень соотношения возможности – соразмерности – лишения жизни одних людей в целях (вероятного) исключения еще большего вреда другим, то здесь мы также не найдем научного единодушия в решении подобных задач, носящих отчасти онтологический характер.

Подобные крайне сложные вопросы имеют место, например, в ситуации, связанной с террористическим актом и захватом заложников из лиц гражданского населения. Данные обстоятельства могут быть положены в основу критики «математической» формулы пропорциональности: «...конвенциональная структура не может отразить этическую природу некоторых... спасение трех жизней не всегда может оправдывать жертву одной»⁶¹. Действительно, одной из функций конститу-

⁶⁰ Gewirth A. Are there any Absolute Rights? 2.

⁶¹ Kumm M. Political Liberalism and the Structures of Rights, 153.

ционно закрепленных прав является фиксация в них подобных этических требований и нравственно значимых предписаний. Указанные деонтологические ограничения нуждаются в дополнительном содержательном оценивании при выявлении баланса конституционно защищаемых ценностей.

Отсюда мы можем сделать вывод, что при нахождении баланса в защите конституционно защищаемых ценностей, в случае присутствия в них абсолютных прав, они должны быть исключены, так как не подлежат какой-либо иной квалификации, кроме как такими же абсолютными и поэтому не сопоставляемыми с другими правами.

В связи с этим проведение аналитически безупречного разделения абсолютных и обязательных прав при решении соразмерности возможных ограничений вряд ли является юридически разрешимой задачей в настоящий момент.

Таким образом, мы подходим к необходимости признания относительности прав как объективной правовой реальности, поскольку основные права человека при наличии исключительных обстоятельств, тем не менее, могут быть ограничены.

Вместе с этим условия подобных ограничений, а также границы вмешательства публичной власти в частную сферу не получили должной юридической формализации. Ссылку на «соображения особой силы»⁶² нельзя считать достаточной, равно как и соответствующую принципу правовой определенности следующую аргументацию допустимости ограничения права – когда «компенсационные интересы (проблемы, требующие решения) имеют значительно большее значение, чем защищаемый интерес»⁶³.

Необходимость соблюдения пропорциональности требует понимания того, какие именно интересы и по какой причине должны быть положены в основу баланса конституционно защищаемых ценностей.

⁶² *Kumm M.* Political Liberalism and the Structures of Rights, 148. См. также: *Ibid*, 149: 'reasons that have a special kind of force'; *Rivers J.* Proportionality and Variable Intensity of Review, 179: 'sufficiently important'.

⁶³ *Kumm M.* Political Liberalism and the Structures of Rights, 151.

Определение какого-либо интереса как «имеющего значительно большее значение, чем защищенный интерес»⁶⁴, нельзя считать убедительным аргументом при решении вопроса о конкуренции двух и более коллидирующих ценностей.

Такая конструкция, хотя и приводит к необходимости поиска баланса, тем не менее, не содержит критериев для выбора пропорционального ответа вступивших в конфликт конституционных ценностей. Здесь мы имеем практически открытое столкновение различных по своей природе ценностей и сравнительно скрытый механизм определения их подлинного баланса.

Указанные обстоятельства при решении вопросов на практике могут способствовать судебному произволу, повышению социальной напряженности при определении приоритета, например, публичных или, напротив, частных интересов.

Методологическая недостаточность указанных аспектов такой пропорциональности может быть отчасти преодолена через включение в структуру интерпретационной модели отграничения правовых принципов от норм права, а также установление приоритета между четко определяемым субъективным правом лица и юридически слабоформализованным правовым интересом.

(2). Вступая на зыбкую почву отграничения норм права от правовых принципов, для целей нашего исследования отметим следующие важные обстоятельства. Правила поведения, прописанные в нормах права, четко регламентируют ожидаемый характер последующих правореализационных действий соответствующего лица. В случае неисполнения предусмотренных нормами закона требований следует говорить о нарушении субъектом юридически обязательных предписаний.

Совершенно иным юридическим наполнением обладает правовой принцип. Мы можем рассматривать его как юридическое правило, нормативное содержание которого реконструируется применительно к существующим обстоятельствам.

⁶⁴ *Klatt M., Meister M.* Op. cit. P. 22–23.

Здесь конституционная пропорциональность выполняет своеобразную деконструкцию правовых ценностей⁶⁵.

В связи с этим, представляется справедливым признавать абсолютный характер более за принципом, но не за конкретным правом. Именно принцип права, предметное действие которого обусловлено правовым содержанием деконструированных в нем конституционно защищаемых ценностей, позволяет говорить о достижении искомого нами баланса и пропорциональности ограничения соответствующих прав.

Вместе с этим, очевидно, что нормы, проистекающие из принципов, являются их продолжением и производны от них. Следовательно, нормы, равно как принципы, подлежат оценке на пропорциональность при определении баланса конституционно защищаемых ценностей. Кроме того, любые (абсолютные) нормы или принципы становятся относительными при их конкуренции между собой. Последнее дает основание ряду ученых отрицать существование каких-либо абсолютных принципов⁶⁶.

(3). Говоря о нормах права, мы оперируем прежде всего некими юридическими абстракциями. Свое практическое наполнение они приобретают только в процессе правореализационной деятельности соответствующих субъектов правоотношений.

В этом смысле, ранжируя принципы и нормы, мы всегда будем иметь дело с нашим собственным весьма субъективным представлением в отношении их конституционной ценности. По этой причине полагаем, что любой тест на пропорциональность не может быть абстрактным: «установить абсолютный приоритет или безоговорочный приоритет невозможно, поскольку невозможно сбалансировать принципы умозрительно, не обращаясь к конкретным случаям»⁶⁷. Иными словами, определение баланса конституционно защищаемых ценностей может иметь место только в отношении оценки конкрет-

ной ситуации, где абстрактная реализация нормы закона реконструируется по отношению к предметной деятельности конкретного лица.

(4). Рассмотренные выше аспекты формулируемой нами интерпретационной модели пропорциональности позволяют подойти к ключевому моменту, составляющему ее собственное научно-практическое содержание. В нем ранее изложенные юридически значимые элементы замыкаются в единой самостоятельной правовой конструкции – интерпретация интересов большинства.

Выделим следующие структурно важные для целей нашего исследования аспекты интерпретационной модели.

4.1. Высшая юридическая сила конституционных прав: конституционные права имеют приоритет перед всеми иными, за исключением прав, также обладающих конституционным статусом. Иными словами, конкурировать между собой могут только конституционно защищаемые ценности (права и интересы). Поэтому действия, направленные на достижение указанных целей, квалифицируются в качестве «легитимных целей»⁶⁸. Соответственно, на этом этапе законные интересы и правовые принципы, которые напрямую не закреплены в нормах Основного Закона, исключаются из юридического анализа при определении баланса конституционно защищаемых ценностей.

Методологической основой для установления приоритета прав перед интересами и правовыми принципами, даже в ситуации, когда последние, как это было продемонстрировано ранее (*пункт 2*), обладают абсолютной силой, являются особенности реализации указанных принципов и интересов на практике. А именно, их прямое действие возможно только в ситуации, когда правоприменитель трансформирует абстрактное содержание принципа или интереса в предметное поле возможного поведения конкретного лица – его субъективное право. Здесь исключительный характер правового принципа (или законного интереса), благодаря оценке пропорциональности составляющих его содержание прав и обя-

⁶⁵ См.: Хорунжий С. Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования. Воронеж, 2019. С. 135–167.

⁶⁶ Klatt M., Meister M. Op. cit. P. 32.

⁶⁷ Teifke N. Human Dignity as an “Absolute Principle”? 100–101.

⁶⁸ Klatt M., Meister M. Op. cit. P. 23

занностей, позволяет говорить о достижении баланса конституционно защищаемых ценностей.

Такое правопонимание предполагает использование гибкого подхода в применении конституционных положений. Суть его состоит в возможности согласования фундаментальных основных прав человека с общественными интересами, без предполагаемого игнорирования личных свобод, свойственной «модели интересов» или, напротив, без придания особой ценности либеральной идеологии, исключая публично-значимые интересы.

Элементами (объектами) баланса здесь выступают прежде всего конституционно значимые индивидуальные и коллективные интересы.

4.2. Баланс конституционных прав и интересов: конкуренция конституционно защищаемых ценностей может иметь место между основными правами, закрепленными в Конституции РФ, и конституционно значимыми целями (легитимными целями), имплицитно содержащимися в тексте Основного Закона в виде общественных, публичных интересов, которым придан конституционный статус. По нашему мнению, легитимные цели, обеспечивающие реализацию конституционных положений, должны быть положены в основу определения баланса личных прав лица, а также коллективных интересов.

Данное утверждение весьма важно, поскольку оно, в отличие от «модели интересов», гарантирует, что только конституционно значимые ценности могут перевесить индивидуальные права в процессе их балансировки. Вместе с этим, иные общественно значимые интересы, согласно данному правилу, уже не будут подлежать проверке на соответствие легитимности цели.

Отсюда можно сделать несколько предварительных выводов: а) все общественные интересы, которые могут преобладать над правом, должны иметь исключительно конституционный статус; б) права, закрепленные в тексте Основного Закона, не имеют приоритета над общественными конституционно закрепленными интересами; в) единство статуса прав

и интересов, содержащихся в тексте Основного Закона, как конституционно защищаемых ценностей.

Кроме того, онтологическая природа права как определенной юридически формализованной абстракции поведения позволяет говорить о том, что для установления баланса прав и законных интересов на одну чашу весов с правом, как возможностью, следует ставить категорию необходимости или должного поведения, допускаемого и требуемого, права и обязанности, а также ответственности⁶⁹.

Последнее позволит рассмотреть соразмерность в удовлетворении индивидуальных интересов лица по отношению к реализации общественных (должных) интересов, исключив пренебрежение ими.

Только достижение интересов, обладающих конституционно-правовым статусом (закрепленных или напрямую вытекающих из текста Основного Закона), квалифицируемых, как было показано выше, в качестве легитимных целей, может оправдать неисполнение конституционного права индивидуума.

4.3. Относительное ранжирование абсолютных прав и свобод. При определении баланса между конкретными правами лица также следует исходить из того, что одни и те же субъективные права могут быть ранжированы разным образом в зависимости от конкретных обстоятельств – фактических и юридических возможностей в данной ситуации⁷⁰.

Кроме того, сам текст Основного Закона может фиксировать приоритет одних конституционно защищаемых ценностей над другими. Используя терминологию формулы пропорциональности, можно говорить, что Конституция РФ может придавать своим принципам, интересам и правам различные абстрактные веса. Например, придать праву на человеческое достоинство или праву на жизнь более высокий абстрактный вес, чем праву на собственность. Либо придать повышенное

⁶⁹ *Borowski M.* Op. cit., 213, fn 271: Balancing presupposes that rights and goods to be balanced are at the same level in the hierarchy of the legal system.

⁷⁰ *Afonso V. da Silva.* Comparing the Incommensurable: Constitutional Principles, Balancing and Rational Decision', 282.

значение некоторым свободам, которые считаются более значимыми, чем иные⁷¹. Все это определяется принятыми в настоящий момент приоритетными моделями политической, общественной, юридической, морально-нравственной жизни общества и государства.

В этом отношении баланс можно рассматривать как установление пропорциональности действия (определяющего влияния) между конфликтующими принципами (ценностями и правами), позволяющими «сравнивать компромисс в конкретной ситуации»⁷².

4.4. Проблема определения и интерпретации общественных интересов. Как справедливо указывается в научной литературе, теорий, определяющих, что такое общественный интерес, «примерно столько же, сколько и авторов, пишущих на эту тему»⁷³. Поскольку целью, стоящей перед настоящим исследованием, не является разработка еще одной теории общественного интереса, укажем на значимые для нашей работы следующие обстоятельства.

Структура общественного интереса весьма спорна: является ли общественный интерес неким агрегированием индивидуальных предпочтений и мотивов либо арифметически преобладающей «суммой» пожеланий большинства? Обратим внимание, что и в первом, и во втором случае нам придется говорить о необходимости на первоначальном этапе выявить индивидуальные интересы. Следовательно, общественные интересы, по мнению некоторых исследователей⁷⁴, не имеют своего собственного самостоятельного содержания. Такая точка зрения не разделяется нами и является ошибочной.

Действительно, весьма затруднительно создать практический механизм определения того, что именно отвечает интересам большинства. Сразу заметим, что существующие современные способы непосредственного участия населения в решении вопросов общего значения (референдумы, плебис-

циты, голосование) не лишены вполне уместной критики на предмет того, насколько их результаты репрезентативны позиции большинства, которое не принимало участия в этом. На самом деле нельзя экстраполировать интересы лиц, принявших участие в указанных процедурах, на всех иных, при той степени абсентеизма, которая наблюдается практически во всех странах с развитой демократией.

Вместе с тем, даже действительное выявление подлинных интересов большинства не означает безусловного права на игнорирование интересов меньшинства. Также не следует забывать, что интересы одного и того же лица могут быть различными в зависимости от роли или ситуации, в которой он находится в тот или иной момент.

Анализируя соотношение интересов большинства и меньшинства, также не следует говорить о безальтернативном преобладании интересов первого над интересами второго. В противном случае – при игнорировании индивидуальных (небольших) интересов группы лиц – мы исключаем из правового поля целые сферы социально-гуманитарных направлений как в деятельности публичных органов власти, так и в поведении конкретных лиц: помощь инвалидам, лицам с ограниченными возможностями и т. п.

Следовательно, интересы большинства также подлежат оценке с точки зрения соразмерности их социально значимых последствий. Как указал в одном из постановлений Конституционный Суд РФ, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ публичные интересы могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод только в ситуации, когда «такие ограничения адекватны социально необходимому результату»⁷⁵.

На основании вышеизложенного основополагающим критерием оценки, который бы агрегировал в себе возможность учета интересов отдельных лиц, коллективов (малых групп) и общественных интересов, обеспечивая при этом пропорциональность в реализации указанными субъектами принадлежащих им прав и исполнения обязанностей, выступает юридически определенная степень их социального значения.

⁷⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П.

⁷¹ Rawls Cf. *J. Political Liberalism*, 294.

⁷² Afonso V. da Silva. *Op. cit.*, 286.

⁷³ McHarg A. *Op. cit.*, 674. См. также: Held V. *The Public Interest and Individual Interests*. N. Y. ; London, 1970.

⁷⁴ McHarg A. *Op. cit.*, 647 ff.

В этом смысле конституционные права – это не что иное, как социально-значимые интересы индивидуума или группы лиц, защита которых в каждом случае зависит от баланса социального значения конкурирующих интересов личности и общества. В качестве телеологического принципа баланса конституционно защищаемых ценностей выступает социальный интерес.

Таким образом, в категориях защищаемого законом интереса справедливо говорить о социальном интересе как о ключевом. Именно социальный интерес обеспечивает трансформацию индивидуального интереса с объективно присущим ему эгоистичным характером действия с общественным интересом в единый законный интерес с пропорциональным представителем каждого в зависимости от степени его социальной полезности.

Характеристиками социального значения баланса конституционно защищаемых ценностей будет являться объективная взаимосвязь интересов лица и группы, а также взаимобусловленность в их удовлетворении.

Следовательно, интерпретационная модель интереса позволяет сформулировать собственные этапы в определении баланса указанных интересов:

- 1) оценка степени взаимовлияния и взаимобусловленности индивидуальных интересов и интересов групп лиц;
- 2) оценка социальных последствий удовлетворения индивидуальных интересов;
- 3) оценка социальных последствий удовлетворения общественных интересов.

Таким образом, предложенная нами интерпретационная модель позволяет определить особенности механизма выявления пропорциональности конкурирующих между собой конституционных принципов, субъективных прав и законных интересов, где в качестве гарантии обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей выступает социальный интерес как самостоятельная цель правового регулирования.

В этом смысле при определении баланса конституционно защищаемых ценностей и, соответственно, пропорциональности принимаемых в целях их обеспечения мер, на данном эта-

пе необходимо признать абстрактную соразмерность интересов всех трех видов: интересов большинства, интересов малых групп (меньшинства), а также интересов отдельных лиц.

Как видим, предлагаемая нами модель в некоторых ситуациях позволяет уйти от механистического представления интересов группы как суммы составляющих ее индивидуальных субъективных интересов лиц, а также преобладания таких общих интересов над правами и интересами частных лиц.

Полагаем, что классический баланс частных и публичных интересов приводит нас к формированию общего социально-ориентированного интереса как интереса, консолидирующего права и законные интересы индивидуумов (частных лиц) с правами и интересами социума (группы лиц) при ярко выраженной гуманитарно-публичной составляющей, где реализация интересов одного обуславливается возможностью обеспечить воплощение (осуществление, достижение) интересов других лиц.

Подводя итог, мы можем говорить о выявленном нами механизме конституционной пропорциональности, в основе которого находится интерпретационная модель баланса конституционно защищаемых ценностей. Особенности данной модели состоят в том, что пропорциональность составляющих ее содержание элементов правомерности, пригодности, необходимости и соразмерности определяется подчиненностью в реализации и достижении социального интереса, который выступает самостоятельной целью правового регулирования в Российской Федерации.

Глава 2

ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

§ 2.1. О Концепции Национального учреждения по правам человека в Беларуси

Для правового государства характерно создание отлаженного механизма восстановления нарушенного права. Одним из основных критериев успеха, а значит и эффективности установленного правового порядка, экономических и социальных отношений, испытывающих воздействие права, являются условия и продолжительность жизни людей, удовлетворенность их теми возможностями, которые предоставляет им государство, оптимальность правового регулирования и обеспечение баланса интересов отдельного человека, общества и государства, защищенность от незаконных посягательств, перспективы развития молодого поколения и ряд других факторов, которые влияют на настроение человека, на ощущение им справедливости и законности. Достижению указанных целей может способствовать укрепление системы органов, призванных осуществлять охрану прав и свобод, восстанавливать нарушенные права.

В нынешних условиях, когда осуществляется работа по модернизации Конституции Республики Беларусь, вполне уместно поставить вопрос об учреждении в Беларуси поста Уполномоченного по правам человека (в дальнейшем – Уполномоченный). Полагаем, что его статус должен наиболее полно соответствовать Парижским принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав (они были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 г.; резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи от

20 декабря 1993 г. (№ 9411626)). Это устоявшийся в сознании специалистов и граждан институт власти.

В конце 2012 г. была разработана Концепция Национального учреждения по правам человека для Республики Беларусь, которая может быть взята за основу для подготовки соответствующего закона. Остановлюсь на основных ее положениях.

В качестве цели Национального учреждения по правам человека в Беларуси (в дальнейшем – Национальное учреждение) предлагалось следующее:

- 1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией Беларуси, ее международными договорами, законодательными актами;
- 2) обеспечение соблюдения и уважение прав и свобод человека и гражданина в Республике Беларусь;
- 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- 4) содействие приведению законодательства Республики Беларусь о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области;
- 5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 6) предотвращение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- 7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о лице.

Национальное учреждение по правам человека в Беларуси с учетом международного опыта призвано осуществлять две основные функции:

- а) создание культурной среды в области прав и свобод человека, т. е. всего того, что определяется как поощрение прав человека; при этом основное направление деятельности заключается в информационно-просветительской работе, в том числе посредством организации круглых столов, конференций, выступлений в СМИ, совместных мероприятий с нацио-

нальными правозащитными организациями, парламентских слушаний, содействия организации более широкого образования в области прав и свобод, включая школьные учреждения и высшие учебные заведения;

б) защита прав человека посредством реализации полномочий по восстановлению нарушенных прав и свобод и привлечения виновных к ответственности.

За Национальным учреждением и его аппаратом должно быть закреплено право осуществлять деятельность по созданию культурной среды в области прав и свобод человека. Главная задача – сформировать в обществе понимание высокой ценности прав и свобод, взаимной заинтересованности государства, общества, граждан в росте правовой культуры. Для ее решения следует подключить к целенаправленной работе не только государственные, но и общественные структуры, институты гражданского общества. Национальным учреждением может быть разработана и предложена Национальная стратегия в области поощрения прав и свобод человека на определенный период времени (например, 5–7 лет).

С учетом зарубежного опыта деятельность в данном направлении должна охватывать самые широкие сегменты общества.

Порядок образования, функции и компетенция Национального учреждения должны определяться законом. Оптимальным вариантом было бы предварительное его публичное, т. е. народное, обсуждение. Это позволило бы уже на этапе создания данного института власти «подключить» широкий круг общественности к решению общегосударственной задачи – созданию указанного Национального учреждения. При этом органы государственной власти получили бы более полную информацию о проблемных вопросах и том, как общество видит их решение. Опыт обсуждения проектов законов в Республике Беларусь имеется, и его в данном случае следует использовать. Гражданское общество также заинтересовано в таком подходе и его принятии.

Уполномоченный осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц.

Создание Национального учреждения дополнит существующие средства защиты прав и свобод граждан, но не приведет к принципиальному пересмотру компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. В этом нет необходимости на данном этапе. Другое дело, что создание Национального учреждения активизирует процессы защиты прав и свобод человека, усилит информационно-просветительскую функцию государства в сфере прав и свобод, будет способствовать формированию более высокой культуры в данной области. Благодаря Национальному учреждению должна быть усилена правозащитная функция таких органов, как парламентские комиссии, Конституционный Суд, общие и хозяйственные суды, прокуратура, учреждения Министерства юстиции, адвокатура, общественные объединения, включая профсоюзы (только в Федерации профсоюзов Беларуси насчитывается более четырех миллионов человек). Но некоторая корректировка действующих актов необходима именно под углом зрения активизации и взаимодействия различных субъектов власти и общественных объединений с Национальным учреждением, решения и действия которого в ряде случаев должны иметь обязательный характер для рассмотрения и исполнения.

У Уполномоченного должно быть два заместителя. Штат численностью до сорока человек. С учетом подхода, который практикуется в республике, создание такого аппарата может осуществляться за счет сокращения численности других государственных учреждений, осуществляющих управленческие функции, которые часто дублируются либо являются излишними.

Уполномоченный, прежде всего, должен быть наделен правом рассмотрения жалоб граждан Беларуси и других заявителей, постоянно проживающих на ее территории, в том числе депутатов, юридических лиц, чьи интересы непосредственно затронуты либо затронуты интересы их избирателей, работников. Обращение к Уполномоченному осуществляется в соответствии с Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц». Необходимые дополнения следует внести в данный За-

кон с учетом специфики статуса Уполномоченного. При этом Уполномоченный вправе рассматривать жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке и не согласен с решениями, принятыми по его жалобе, либо оно оставлено без рассмотрения. Особая категория – лица, содержащиеся в заключении. Реагирование на их обращения должно быть более быстрым, нежели при обращении иных заявителей. Указанным лицам должны быть созданы условия для беспрепятственного направления обращений в адрес Уполномоченного. Обращения в адрес Уполномоченного указанных лиц не подпадают под установленные Уголовно-исполнительным кодексом ограничения на переписку.

При рассмотрении обращения Уполномоченный:

- 1) открывает производство по делу о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- 2) разъясняет меры, которые должно предпринять лицо, подавшее обращение к Уполномоченному;
- 3) направляет обращение по принадлежности в орган, к компетенции которого принадлежит рассмотрение дела, и контролирует рассмотрение этого обращения;
- 4) отказывает в рассмотрении обращения.

Уполномоченный не рассматривает обращения, которые рассматриваются судами, приостанавливает уже начатое рассмотрение, если заинтересованное лицо подало иск, заявление или жалобу в суд.

Уполномоченный должен иметь право безотлагательно приема Президентом, председателями палат парламента, Премьер-министром, председателями Конституционного Суда, Верховного Суда, Генеральным прокурором, Председателем Комитета государственного контроля, руководителями других государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, организаций независимо от формы собственности, их должностными лицами.

Уполномоченный имеет право излагать свою позицию в рамках законотворческого (нормотворческого) процесса, затрагивающего права и свободы граждан. При этом Уполномоченный вправе также контролировать своевременность принятия законодательных актов, направленных на реализацию конституционных прав и свобод. Уполномоченный вправе оценить дискреционные полномочия, если их реализация приводит к ущемлению прав и свобод.

Уполномоченный обязан добиваться того, чтобы в области публичных отношений не совершалась несправедливость в результате решений и действий государственных органов и должностных лиц. Одной из его задач является содействие реализации права граждан на хорошее управление. Уполномоченный вправе высказываться по поводу содержания нормативного правового акта, который приводит к неразумному или несправедливому результату. Он вправе высказать свои предложения о более рациональном правовом регулировании общественных отношений, о ненадлежащем управлении на местном уровне и информировать об этом Главу государства, парламента или Правительства.

Следует установить административную ответственность за ненадлежащее рассмотрение заключений Уполномоченного, игнорирование его запросов. Она должна быть сопоставима с установленной в настоящее время ответственностью за проявление неуважения к суду.

Актами реагирования Уполномоченного о нарушениях положений Конституции, законов, международных договоров Беларуси относительно прав и свобод человека и гражданина являются заключение, представление и предложение Уполномоченного в адрес органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций независимо от формы собственности и их должностных и служебных лиц.

Предложение Уполномоченным вносится в порядке собственной инициативы по вопросам, которые желательно

разрешить нормотворческому или правоприменительному органу.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе:

1) выступить с докладом на очередном заседании палат парламента; при этом должна быть обеспечена трансляция выступления в СМИ, если иное не предложит Уполномоченный;

2) обратиться в любую из палат парламента (с учетом их компетенции) с предложением о создании палатой комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

По итогам года Уполномоченный не позднее 15 марта (он совпадает с Днем принятия 15 марта 1994 г. Конституции Республики Беларусь) следующего года направляет доклад о состоянии прав и свобод человека, взаимодействии с иными субъектами.

Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных законом, а равно воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме также должно влечь ответственность, сопоставимую с установленной законодательством при вмешательстве в деятельность суда.

Актами реагирования Уполномоченного о нарушениях положений Конституции, законов, международных договоров Беларуси относительно прав и свобод человека и гражданина являются заключение, представление и предложение Уполномоченного в адрес органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от формы собственности и их должностных лиц.

Заключение Уполномоченного принимается по вопросам, позиция по которым запрошена у него государственными и иными органами, а также относительно актов (проектов актов) законодательства, итогов проведенных Уполномоченным проверок.

Представление Уполномоченного – акт, который вносится Уполномоченным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, организации независимо от формы собственности, их должностным лицам для принятия соответствующих мер в месячный срок по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Предложение Уполномоченным вносится в порядке собственной инициативы по вопросам, которые нормотворческому или правоприменительному органу желательно разрешить.

Уполномоченный является должностным лицом, статус которого определяется соответствующими Конституции Законом «Об Уполномоченном Республики Беларусь по правам человека», Законом «О государственной службе».

Уполномоченный осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц. Он назначается Президентом Республики Беларусь сроком на семь лет с предварительного согласия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

За месяц до внесения предложения Президентом кандидатуры в Палату представителей для получения согласия в республиканской печати с целью изучения общественного мнения публикуются биографические данные не менее трех возможных кандидатов. При этом в составе руководства Национального учреждения (Уполномоченный или заместитель) должны быть представители обоих полов (как мужчины, так и женщины). По итогам изучения общественного мнения Президент вносит соответствующую кандидатуру в Палату представителей. Таково наше видение института Уполномоченного по правам человека в Беларуси.

§ 2.2. Тенденции развития института омбудсмена в Российской Федерации

Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ и Закон Воронежской области «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области» закрепили основные задачи регионального омбудсмена:

- содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- участие в правовом просвещении и разъяснении гражданам их прав и свобод, а также форм и методов их защиты;
- совершенствование законодательства, муниципальных нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина;
- содействие развитию международного сотрудничества в области прав человека.

Рассматривая весь 10-летний период деятельности института омбудсмена в Воронежской области, можно констатировать в целом *тенденцию поступательного роста* количества обращений граждан. Количество обращений к уполномоченному складывается как минимум из трех компонентов: степени известности и авторитета у населения самого органа; напряженности ситуации в сфере прав человека в регионе; уровня организации работы по получению обращений. Наглядным примером служит 2019 год, когда количество жалоб достигло более 1600. Однако пандемия (и соответствующие ограничения) в 2020 г. повлияла на их количество: уполномоченному поступило на 40 % меньше обращений, чем в 2019 г.

Снижение количества обращений произошло, разумеется, по причине приостановки личных приемов граждан из-за ограничительных мер, введенных для локализации распространения COVID-19. Думается, что наряду с выездными личными приемами сегодня важно расширять общение омбудсмена по социальным сетям, по электронной почте и e-mail.

Вторая тенденция – необходимость повышения информированности населения о деятельности как самого уполно-

моченного по правам человека, так и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Определенные результаты в регионе в данной сфере имеются: создан Единый реестр заявок на государственные и муниципальные услуги; запущен сервис «Обжаловать», куда граждане и организации могут направить сведения о качестве электронного взаимодействия при получении услуги; обеспечена регистрация жителей области в Единой системе идентификации и аутентификации; с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия стало возможно получить документы и сведения в электронном виде без необходимости представления заявителем.

Однако анализ сведений, размещенных на официальных сайтах, показывает, что они носят в большинстве формальный и неконкретный характер, не соответствуют современным требованиям и ожиданиям людей. По состоянию на март 2021 г. на Портале Воронежской области размещены важнейшие показатели социально-экономического развития и уровня жизни Воронежской области за 2018 год (!). Лишь единичные сайты содержат конкретную информацию о том, что было сделано за прошедший год. В специальном докладе уполномоченного в 2020 г. были выделены такие проблемы, как низкий уровень развития доступных для использования населением информационных ресурсов и сервисов; слабая и неэффективная информационная активность ИОГВ и ОМСУ. Целесообразно на основе регулярного мониторинга их информационной активности включать в государственную программу «Информационное общество» мероприятия, направленные на развитие инструментов информирования населения в интернет-пространстве.

Третья тенденция – необходимость усиления взаимодействия уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации с исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов государственной власти в ходе рассмотрения конкретных жалоб граждан, при осуществлении функции правового просвещения.

Из всех региональных структур федеральных органов наиболее активным является взаимодействие уполномоченных по правам человека с ФСИН, прокуратурой, ГУ МВД.

При большом количестве проблем с соблюдением прав граждан в органах МВД руководство ГУ в целом адекватно и по существу реагировало на запросы и рекомендации уполномоченного. Во взаимодействии с органами прокуратуры в 2020 г. была отмечена некая формализация процесса реагирования на рекомендации омбудсмена о проведении прокурорских проверок с перекладыванием этой задачи на другие органы.

Из областных ИОГВ в плане положительной практики взаимодействия почти по всем направлениям следует отметить департаменты социальной защиты и здравоохранения. В то же время за последние годы усилилась тревожная тенденция перевода правозащитной повестки дня в формальную плоскость прежде всего со стороны руководителей областных ИОГВ.

Воронежская областная дума в целом активно и заинтересованно взаимодействует с уполномоченным как при обсуждении ежегодных докладов на комитетах и пленарных заседаниях, так и в процессе текущей законотворческой работы.

Четвертая тенденция – оценка эффективности деятельности регионального омбудсмена по конечным результатам. К этому приводит анализ Указа Президента России от 3 февраля 2021 г. № 68, где установлено 20 показателей, из которых только один является полностью экономическим, а остальные – социальными. Эта методика была заложена в Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 гг. (утв. указом губернатора Воронежской области от 5 августа 2016 г. № 272-у). Анализ состояния социально-экономической сферы Воронежской области и динамики ее развития в 2020 г. проводился с применением комплекса индикаторов, часть из которых используется также для оценки уровня реализации Стратегии, региональных проектов и госпрограмм. В перечне показателей, утвержденных в 2012 г., чисто экономических было 3 из 12. Таким

образом, критерии оценки губернаторов все более смещаются от «плана по валу» к правам граждан.

Пятая тенденция – поддержка и развитие институтов гражданского общества.

Одним из важнейших элементов, определяющих социальный климат в регионе и влияющих на защищенность прав человека, является уровень развития гражданского общества, который складывается из таких составляющих, как: правовая грамотность, правосознание и гражданская активность населения, деятельность некоммерческих организаций (НКО) и других общественных институтов (общественных палат, советов), заинтересованность СМИ в объективном освещении социальных проблем и нарушений прав человека.

Уполномоченный также решает задачи по развитию гражданского общества в целях создания условий, препятствующих нарушениям прав граждан со стороны государственных органов и органов местного самоуправления. С позиции уполномоченного для этого необходимо:

- расширять формы сотрудничества с различными институтами гражданского общества в целях повышения социальной активности населения по защите своих прав;
 - оказывать организационную и методическую поддержку НКО;
 - повышать эффективность взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления в вопросах стимулирования развития гражданского общества в регионе, поддержки социально ориентированных НКО;
 - принимать меры по расширению правозащитной проблематики в повестке дня областных органов власти и др.
- К основным целям взаимодействия уполномоченного по правам человека с гражданским обществом относятся:
- использование ресурсов институтов гражданского общества для повышения эффективности правозащитной деятельности омбудсменов;
 - развитие институтов гражданского общества как инструмента обратной связи с властью и повышения уровня самозащиты общества и граждан.

Наиболее проблемными направлениями взаимодействия общества и власти, наблюдаемыми уполномоченным, остаются:

- реализация задач общественного контроля в целом и эффективность деятельности общественных советов при исполнительных органах государственной власти;
- учет общественного мнения при принятии решений исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления и организация общественных слушаний.

Шестая тенденция – усиление работы с миграционными потоками населения. Для улучшения ситуации в сфере миграции необходимо на федеральном уровне разработать и принять Федеральный закон «О репатриации», в котором предусмотреть:

- придание Госпрограмме содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, статуса репатриационной программы;

- вопрос о предоставлении соотечественникам, въехавшим в Россию до вступления в силу вышеназванного закона, при наличии у них всех необходимых документов, российского гражданства без получения разрешения на временное проживание и вида на жительство, в полугодовой срок после вступления в силу данного закона;

- на уровне ведомственного акта выработать единый подход к действиям по принятию и рассмотрению заявлений по ст. 10.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» об установлении личности ИГ, незаконно находящегося на территории Российской Федерации и не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, предусмотреть возможность установления личности при отсутствии ответов из консульских учреждений;

- на законодательном уровне ввести понятие «ценз оседлости» для возможности признания людей с неурегулированным правовым статусом, длительное время (от 10 лет) проживающих на территории РФ без документов, удостоверяющих личность и гражданство, лицами без гражданства с целью их

последующей легализации на территории РФ, минуя стадию обращения в посольства стран исхода;

- при сборе, направлении и рассмотрении материалов по принятию решения о нежелательности пребывания в РФ учитывать все обстоятельства, способствующие (исключающие) возможности документирования иностранного гражданина и выезд его в страну исхода (учреждения ФСИН РФ, Министерство юстиции России).

§ 2.3. О некоторых проблемах реализации административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

Статистические данные об увеличении количества обращений граждан в органы публичной власти свидетельствуют о нерешенности важнейших вопросов обеспечения и защиты прав человека и гражданина. Так, в информационно-статистическом обзоре рассмотренных в III квартале 2020 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений Президенту Российской Федерации указано, что за данный период поступило 220 893 обращения; количество содержащихся в обращениях вопросов по сравнению с III кварталом 2019 г. увеличилось на 34,6 % и по сравнению с III кварталом 2018 г. на 19,1 %. В обзоре подчеркивается рост по сравнению со всеми предыдущими периодами доли количества вопросов по социальной тематике и прямо указывается, что «в основном это связано с деятельностью органов социального обеспечения»⁷⁶. Это обуславливает, с одной стороны, необходимость совершенствования методов и механизмов публичного управления, а с другой стороны, – развитие контрольных и надзорных органов. Актуализируется деятельность уполномоченных

⁷⁶ Информационно-статистический обзор рассмотренных в III квартале 2020 года обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/243> (дата обращения: 08.11.2020).

по правам человека (далее также – омбудсменов⁷⁷) как специализированных государственных институтов федерального и регионального уровней, осуществляющих контроль за органами публичной власти, должностными лицами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Принятие Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»⁷⁸ ознаменовало собой новый этап в развитии этого института. Данный Закон укрепил правовой статус региональных омбудсменов и значительно расширил его административно-правовые элементы. Под административно-правовым статусом уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в настоящей работе понимается его правовое положение в сфере государственного управления, включающее контрольные полномочия и гарантии, в том числе административную ответственность за воспрепятствование деятельности уполномоченного. Административно-правовой статус омбудсменов реализуется в следующих правоотношениях:

– с гражданами – при рассмотрении их обращений и подготовке ответов;

– с исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, – в процессе осуществления уполномоченными контроля в отношении данных субъектов и иного взаимодействия с ними.

Контрольные полномочия региональных омбудсменов уточнены и расширены Федеральным законом от 18 марта

⁷⁷ Шведское слово «ombudsman» понимается как «представитель интересов, переводчик». См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский [и др.] ; отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М. : ИЗИСП; ИНФРА-М, 2015. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁷⁸ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // Российская газета. 2020. 20 марта.

2020 г. № 48-ФЗ по сравнению с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷⁹. Согласно новому Закону, по итогам рассмотрения жалобы в случае выявления нарушений прав граждан омбудсмен вправе выбрать один из следующих вариантов:

– действовать собственными правовыми средствами – направить государственному органу, муниципальному органу, организации, должностному лицу свои письменные рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению прав и свобод граждан;

– обратиться в компетентные государственные или муниципальные органы, в том числе прокуратуру, с ходатайством: о возбуждении дисциплинарного производства или производства по делу об административном правонарушении в отношении организации и (или) должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и свобод человека и гражданина; о рассмотрении вопроса об уголовном преследовании вышеуказанных организаций или должностных лиц; о проверке вступившего в законную силу приговора суда;

– прибегнуть к механизму судебного разрешения спора между гражданином и органом публичной власти или должностным лицом – обратиться в суд с административным исковым заявлением (иском) в защиту прав и свобод заявителя, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе.

В Федеральном законе № 48-ФЗ отсутствует уже устоявшийся в законодательстве термин «*заключение*» уполномоченного по правам человека. Практика показывает, что существуют проблемы с исполнением рекомендаций и заключений региональных омбудсменов, поскольку они обеспечены только силой авторитета уполномоченных. В связи с этим

⁷⁹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Российская газета. 1999. 19 окт.

одним из важнейших направлений укрепления административно-правового статуса региональных уполномоченных по правам человека является наделение их полномочием выносить обязательные для органов публичной власти решения. Предлагается ввести термин «заклучение» в п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ и придать ему юридическую силу под угрозой применения административной ответственности в случае невыполнения.

Еще одно направление совершенствования административно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации – внесение изменений в нормы, регулирующие полномочия омбудсменов обращаться в суд с административными исковыми заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц. До принятия Федерального закона от № 48-ФЗ эти полномочия уже были закреплены в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации⁸⁰ (далее – КАС РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 40 КАС РФ в установленных законодательством случаях уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, неопределенного круга лиц. Часть 4 ст. 218 предоставляет региональному омбудсмену право обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц. При этом данная норма содержит оговорку «в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом»; однако эти случаи не закреплены в КАС РФ, что обуславливает существование правовой коллизии.

Ни КАС РФ, ни Федеральный закон № 48-ФЗ не устанавливают каких-либо условий реализации региональным омбудсменом полномочия по обращению в суд с административным иском. Получается, что уполномоченный по правам

⁸⁰ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта.

человека является «бесплатным адвокатом» для всех граждан, права которых нарушены органами публичной власти или должностными лицами. К сожалению, ресурсов региональных уполномоченных не хватит для осуществления данного полномочия.

Предлагается урегулировать в КАС РФ и Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ полномочия омбудсменов в сфере административного судопроизводства по аналогии с нормой ч. 1 ст. 39 КАС РФ, регулирующей участие прокурора в административном деле: подавать административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина – субъекта административных правоотношений только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

По нашему мнению, вышеуказанные предложения по совершенствованию законодательства будут способствовать повышению эффективности контрольной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и укреплению его административно-правового статуса.

§ 2.4. Конституционно-правовой статус омбудсменов в России и зарубежных странах

Актуальность темы настоящей статьи связана с постоянным совершенствованием конституционно-правового статуса омбудсменов в России. В 2020 г. были внесены масштабные поправки в Конституцию Российской Федерации⁸¹, которые затронули и статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, – были добавлены ограничения для лица, занимающего данную должность (в отношении связей с иностранными государствами и ограничения имущественного характера).

⁸¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: <http://pravo.gov.ru>

Уровень правового закрепления конституционно-правового института показывает его значимость для общества и государства на определенном этапе развития страны. В России упоминание об Уполномоченном по правам человека появилось в Конституции 1993 г. в ст. 103 о его назначении и освобождении от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Никаких других норм закреплено не было. Такое краткое правовое регулирование объясняется сложными условиями разработки и принятия Конституции Российской Федерации 1993 г., когда стояла очень актуальная проблема сохранения России как федеративного государства. Поэтому наибольшее внимание уделялось системе органов государственной власти и федеративному устройству, статусу республик в составе Российской Федерации. Сфера прав и свобод человека, гарантий их реализации урегулирована в главе 2 в соответствии с основными международными актами в области прав человека: Всеобщей декларацией прав человека 1948 г.⁸², Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.⁸³, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.⁸⁴, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.⁸⁵ Однако такая гарантия прав и свобод человека, как институт омбудсмана, в главе 2 Конституции Российской Федерации отражена не была.

Нормативное законодательное оформление на федеральном уровне институт омбудсмана в России получил с принятием в 1997 г. Федерального конституционного закона «Об Упол-

⁸² Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

⁸³ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Гарант – законодательство с комментариями. URL: <http://base.garant.ru/2540295/>

⁸⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Гарант – законодательство с комментариями. URL: <http://base.garant.ru/2540295/>

⁸⁵ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Гарант – законодательство с комментариями. URL: <http://base.garant.ru/2540295/>

номоченном по правам человека в Российской Федерации»⁸⁶, а в 2020 г. – Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»⁸⁷. Правовое регулирование деятельности омбудсменов на уровне субъектов Российской Федерации продолжалось на протяжении всего периода с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. и до последнего времени. На данный момент должность уполномоченного по правам человека учреждена в каждом субъекте Российской Федерации. Получают распространение также специализированные омбудсмены на федеральном и региональном уровнях: по правам ребенка, предпринимателей и др. В связи с этим представляет интерес конституционное регулирование данных вопросов в зарубежных странах.

Институт омбудсмана возник в Швеции в 1810 г., затем получил свое распространение в Европе, а позднее и в других частях света. Особый интерес вызывает конституционное регулирование статуса омбудсменов в странах Южной Америки, поскольку в большинстве конституций ему посвящается отдельная глава (параграф, подраздел) с большей или меньшей степенью детализации правового регулирования.

*Конституция Аргентинской Республики 1994 г.*⁸⁸ содержит главу седьмую «Уполномоченный по правам человека», в которой урегулированы следующие важные вопросы:

– определение и функции омбудсмана: это независимый орган, созданный в рамках Конгресса, пользующийся в своей деятельности полной функциональной автономией и не получающий указаний и инструкций от каких-либо органов власти; к его функциям относится защита конституционных

⁸⁶ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 28 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁸⁷ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ. URL: pravo.gov.ru

⁸⁸ См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2006. С. 14–50.

интересов от действий, бездействия и актов администрации, а также контроль за выполнением своих функций публичной администрацией;

– порядок назначения и отстранения от должности: назначается Конгрессом (двухпалатный федеральный парламент) по решению двух третей членов каждой из палат на 5 лет и может быть переизбран один раз;

– гарантии деятельности: пользуется неприкосновенностью и привилегиями, распространяющимися на депутатов законодательного органа;

– отдельные полномочия: право участвовать в судебных процессах.

Политическая Конституция Республики Боливия 1967 г. (в ред. 2004 г.)⁸⁹ также содержит отдельную главу II раздела 4 «Защитник народа». В ней детально регулируются:

– функции Защитника Народа, к которым относятся: контроль за соблюдением гражданских прав и гарантий в действиях административных органов; защита, поддержание и распространение гражданских прав;

– требования к кандидату на должность: возраст не менее 35 лет, боливец по происхождению, мужчины должны отбыть воинскую повинность, кандидат также должен обладать активным избирательным правом, в прошлом не быть приговоренным судом к телесному наказанию, не находиться под судом на момент избрания, не быть признанным судом виновным в преступлении, не быть уличенным в нарушении законодательно установленного запрета на замещение двух и более должностей;

– процедура избрания: избирается двумя третями членов Национального конгресса на 5 лет и может быть переизбран только один раз;

– гарантии деятельности: не получает указаний от публичной власти; финансируется из бюджета; имеет доступ в места задержания и заключения; власти и государственные служащие обязаны предоставлять Защитнику Народа информацию, которая ему требуется для осуществления полномочий (если

⁸⁹ Конституции государств Америки... С. 57–112.

это не будет выполнено, он вправе передать указанное нарушение на рассмотрение палат Национального конгресса);

– отдельные полномочия: право подавать жалобу о неконституционности нормативного акта в Конституционный трибунал, жалобу в суд о признании недействительными нормативного и ненормативного акта, административную жалобу (*recurso de amparo*), жалобу «*habeas corpus*»;

– ограничения и требования к деятельности: запрет заниматься иной публичной или частной деятельностью, за исключением преподавания в университете; минимум один раз в год отчитываться перед Национальным конгрессом; может быть вызван любой из комиссий каждой палаты Национального конгресса по поводу осуществления своих полномочий.

*Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г.*⁹⁰ закрепляет отдельную часть II «Органы защиты народа» главы IV «Гражданская власть». В ней содержатся требования к кандидату на должность Защитника Народа (гражданство Венесуэлы по рождению, отсутствие иного гражданства, старше 35 лет, обладание признанной компетенцией в вопросах прав человека, отвечать установленным законом требованиям в отношении достоинства, этики и морали), срок избрания – 7 лет без права переизбрания, гарантии деятельности (иммунитет, рассмотрение дел о совершении правонарушений и преступлений в Верховном Суде). Особенностью Конституции Боливарианской Республики Венесуэла является перечисление в ее тексте широкого круга полномочий Защитника Народа (ст. 281):

1) следить за неукоснительным соблюдением и обеспечением прав человека, закрепленных в Конституции и международных договорах, конвенциях и соглашениях по правам человека, ратифицированных Республикой, и в официальном порядке или по соответствующему ходатайству расследовать доводимые до его сведения нарушения;

2) обеспечивать должное функционирование государственных служб, отстаивание и защиту легитимных, коллективных и индивидуальных прав и интересов граждан от

⁹⁰ См.: Там же. С. 307–410.

произвола властей, превышения полномочий и совершаемых нарушений, принимая, в случае необходимости, соответствующие меры с тем, чтобы государство обязало виновных возместить ущерб и вред, причиненный ими в рамках выполнения своих должностных обязанностей;

3) заявлять ходатайство в порядке конституционного контроля, в порядке *амраго*, по праву «*habeas corpus*» и применять другие действия или использовать иные ресурсы для выполнения обязанностей;

4) ходатайствовать перед Генеральным прокурором Республики о принятии действий правовой защиты в отношении должностных лиц или государственных служащих, ответственных за нарушение или ущемление прав человека;

5) ходатайствовать перед Республиканским советом по вопросам морали о принятии мер в отношении государственных служащих, ответственных за нарушение или ущемление прав человека;

6) ходатайствовать перед компетентным органом о принятии меры наказания в отношении случаев нарушения прав потребителя и пользователя согласно закону;

7) представлять муниципальным, государственным и национальным законодательным органам проекты законов и выступать с другими инициативами в отношении последовательной защиты прав человека;

8) следить за соблюдением прав коренных народов и предпринимать необходимые меры для их гарантии и эффективной защиты;

9) посещать и проверять отделения и учреждения государственных органов с целью гарантирования защиты прав человека;

10) вносить в соответствующие органы необходимые рекомендации и делать примечания для эффективной защиты прав человека, на основании чего будут развиваться механизмы постоянной связи с государственными и частными органами, национальными и международными органами защиты прав человека;

11) поощрять и проводить политику, направленную на распространение и эффективную защиту прав человека.

Такое внимание к полномочиям Народного Защитника на конституционном уровне, возможно, обусловлено не очень хорошей ситуацией в области прав человека в Республике Венесуэла, но с точки зрения конституционного права это очень важный элемент статуса омбудсмана, закрепленный на самом высоком нормативном уровне.

Наиболее детально среди исследованных конституций статус омбудсмана регулирует *Конституция Кооперативной Республики Гайана 1980 г.*⁹¹ (подраздел 2 «Уполномоченный по правам человека»):

1) назначение на должность осуществляется Президентом после консультаций с Лидером оппозиции на 4 года, чем Конституция Гайаны отличается от остальных исследованных конституций, где омбудсмен избирается парламентом;

2) ограничения: запрет занимать должности государственной службы, а без согласия Президента занимать какие-либо оплачиваемые должности или выполнять какие-либо работы за вознаграждение. В данном случае у омбудсмана Гайаны более жесткие ограничения, чем в других исследованных государствах, в том числе в России, так как ему не разрешается заниматься даже научной, творческой, преподавательской деятельностью без согласия главы государства (если она оплачивается);

3) детальное регулирование процедуры проведения расследований нарушения прав человека по жалобам. Уполномоченный по правам человека вправе проводить расследования в отношении любых действий административного характера каких-либо департаментов Правительства и иных органов государственной власти (за исключением Апелляционного трибунала государственной службы, Комиссии по вопросам судебной службы, Комиссии по вопросам службы в образовательных учреждениях, Комиссии по вопросам полицейской службы). В Конституции указываются случаи, в которых омбудсмен обязан начать расследование, при каких обстоятельствах он не вправе проводить расследование, когда он может его прекратить. Уполномоченный по правам человека вправе

⁹¹ См.: Конституции государств Америки... С. 421–536.

отказать в проведении расследования или его прекратить в следующих случаях: предмет заявления является незначительным; заявление носит необоснованный, сутяжнический характер или подано недобросовестно, заявитель недостаточно заинтересован в предмете заявления;

4) меры, предпринимаемые по результатам деятельности:

– ежегодное представление доклада в Национальное собрание (парламент);

– после проведения расследования информирование соответствующего департамента или иного органа государственной власти о выявленном несправедливом обращении в отношении гражданина в ходе отправления властных полномочий, представление обоснования своих выводов и рекомендаций о совершении действий, которые омбудсмен сочтет необходимыми;

– подготовка специального доклада в Национальное собрание в случае невыполнения рекомендаций омбудсмана, данных департаменту или иному органу государственной власти по результатам проведенного расследования;

5) возможность законодательного регулирования следующих вопросов, затрагивающих деятельность Уполномоченного по правам человека: процедуры исполнения полномочий Уполномоченным по правам человека; оплата денежных сборов за подачу заявления или проведение расследования; учреждение должности Уполномоченного по выборам.

Анализ вышеуказанных норм Конституции Кооперативной Республики Гайана показывает ее отличие от других в части назначения Уполномоченного по правам человека главой государства, более жестких ограничений на занятие иными видами оплачиваемой деятельности, возможностью взимания с граждан денежных средств за подачу жалобы омбудсмену. В России данные вопросы регулируются по-другому: подача жалобы омбудсменам всех уровней является бесплатной, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается Государственной Думой, а не единолично главой государства, что позволяет надеяться на более взвешенный выбор кандидатуры с учетом мнения всех представленных в палате парламента политических партий.

Исследование конституций зарубежных стран в сравнении с Конституцией Российской Федерации показало, что они в разной степени детализации регулируют конституционный статус омбудсменов. Однако данное обстоятельство не сказывается на состоянии прав человека в каждом конкретном государстве и уровне их защиты.

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПРАКТИКЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

§ 3.1. Информационный мониторинг как инструмент системного подхода в сфере защиты прав человека

Объектом деятельности омбудсменов являются проблемы и противоречия, связанные с нарушением гарантируемых государством прав граждан и имеющие по большей части системный характер. В силу ограниченности сил и средств их возможности по восстановлению нарушенных прав конкретных людей невелики, но их участие в решении системных проблем может способствовать снижению количества и масштабов нарушений.

Системность в деятельности омбудсменов состоит в организации полного цикла мер в пределах своей компетенции по локализации системных (устойчиво повторяющихся) нарушений, обусловленных несовершенством нормативно-правовой базы или сложившейся правоприменительной практики со стороны органов власти и местного самоуправления. Целью этих мер является приведение текущего неблагоприятного состояния соблюдения того или иного права в желаемое состояние большей защищенности.

Для достижения этой цели нужно активно использовать и развивать системные функции омбудсмена, такие как:

- выстраивание межсистемных взаимодействий;
- мониторинг сферы прав человека и выявление системных проблем;
- воздействие на причины и условия проявления системных проблем (нормативная база, информационное поле);
- повышение доступности власти для людей (в том числе информационной);

– повышение правовой грамотности в сфере прав человека.

В рамках деятельности государственных органов по обеспечению прав граждан участие омбудсмена возможно на всех этапах цикла управленческой деятельности:

- на этапе целеполагания: мониторинг – анализ – рекомендации;
- на этапе планирования: участие в разработке планов;
- на этапе исполнения: участие в координации действий и контроле.

В условиях современной экономической и политической реальности одним из ключевых факторов и резервов улучшения защищенности прав человека должно стать значительное повышение эффективности деятельности (рост результативности, снижение затратности и уровня коррупции) органов власти и местного самоуправления по таким направлениям, как повышение приоритетности прав человека в целеполагании, совершенствование взаимодействия, повышение открытости для общества. Для выполнения данной задачи требуется выведение процессов организации правозащитной деятельности уполномоченных на новый качественный уровень – стратегический.

В субъектах Федерации апробированным вариантом выхода на уровень стратегического планирования является разработка и принятие региональных стратегий в сфере развития и защиты прав человека, которые определяют цели и приоритетные направления совершенствования защиты конституционных прав и свобод человека, а также механизмы их реализации с учетом перспектив развития региона. В числе основных направлений реализации такой Стратегии должны присутствовать повышение эффективности работы органов власти и местного самоуправления в интересах граждан и обеспечение прозрачности их деятельности для общества.

Для второго направления актуальны следующие задачи:

- обеспечение максимальной доступности, достоверности, своевременности получения информации;
- развитие активных форм разъяснения направлений и результатов деятельности в информационном пространстве;

– активизация информирования населения о формах и способах реализации прав и изменениях в данной сфере.

Среди путей и способов решения указанных задач:

– обеспечение постоянного внимания к развитию своих официальных интернет-ресурсов, полноте и актуальности размещаемой на них информации;

– повышение оперативности реагирования на критические публикации в СМИ;

– организация периодических опросов общественного мнения по вопросам деятельности органов публичной власти и публикация их результатов.

Одним из ключевых направлений повышения системности и (как следствие) эффективности всех остальных видов деятельности омбудсмана является освоение передовых методов мониторинга и анализа информации. Кроме того, в условиях ограничений, связанных с пандемией COVID-19, значимость мониторинга как метода получения объективной информации о ситуации в сфере прав человека существенно возрастает.

Мониторинг с позиций омбудсмана предполагает целенаправленный, регулярный, длительный сбор информации о состоянии различных аспектов и объектов сферы прав человека в регионе. Объектом мониторинга могут быть:

– социально-экономические показатели (индикаторы);

– состояние общедоступных информационных ресурсов органов власти и местного самоуправления;

– исполнение органами власти и местного самоуправления программных документов по реализации прав человека;

– материалы СМИ и опросов общественного мнения;

– обращения граждан.

Мониторинг индикаторов социально-экономического состояния региона является одним из инструментов оценки защищенности прав граждан. Индикаторы могут быть системными (интегрированными) и локальными (специализированными). Наиболее универсальным является индекс человеческого развития (ИЧР), рассчитываемый по методике Программы развития ООН на основе трех видов показателей:

ожидаемая продолжительность жизни; уровень грамотности населения; уровень жизни.

Временной анализ индикаторов дает более объективную картину при сравнении динамики изменения исходных показателей в текущем и предыдущем периодах.

Регулярный мониторинг официальных веб-ресурсов позволяет оценивать информационную прозрачность работы и доступность услуг государственных и муниципальных органов. Анализ показывает, что информирование общества со стороны органов власти находится далеко не на должном уровне, не соответствует современным требованиям и ожиданиям людей. Среди проблем данной сферы можно выделить:

– низкий уровень развития доступных для использования населением информационных ресурсов и сервисов;

– слабую и неэффективную информационную активность;

– отсутствие диалога с обществом.

Наиболее объективной оценкой тех или иных действий органов власти является уровень их поддержки обществом. Спектр каналов получения информации и формирования общественного мнения в настоящее время очень широк и продолжает расти. При этом низкий уровень предоставления официальной информации моментально компенсируется альтернативными (как правило, негативными) трактовками и комментариями, доверие к которым у населения исторически выше, а критический анализ отсутствует.

Для изменения ситуации в сфере открытости органов власти к лучшему требуется выработка инновационных подходов к организации информационной работы. Например, создание региональной цифровой платформы мониторинга информационной активности и общественной оценки эффективности органов власти и местного самоуправления, с помощью которой можно будет:

– отслеживать, анализировать и корректировать их собственную информационную активность;

– анализировать внешнюю информационную активность (СМИ и населения) по отношению к их деятельности;

– выработать направления и формы совершенствования (в том числе технологизации) механизмов доведения информации до населения.

§ 3.2. Защита прав человека в условиях эпидемии, пандемии и ограничительных мероприятий

С целью оперативной защиты прав, свобод и законных интересов граждан назрела необходимость изменения федерального законодательства, регулирующего правоотношения, связанные с реализацией гражданами конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, в результате чего должна появиться законная возможность осуществления такого права посредством любых доступных средств коммуникации.

В период распространения новой коронавирусной инфекции в Камчатском крае обострилась ситуация, связанная с отсутствием в федеральных законах от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» регулирования отношений в сфере права граждан на обращение, закрепленного в ст. 33 Конституции Российской Федерации, в случаях проживания в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах, при нерегулярном транспортном сообщении, длительных сроках доставки почтовой корреспонденции и неустойчивом подключении к сети «Интернет». Зачастую единственным способом для гражданина обратиться с жалобой остается только телефонная связь, использование которой не предусмотрено данными федеральными законами. Изредка возникает техническая возможность принятия обращений граждан из электронной переписки в мессенджерах в мобильных приложениях (WhatsApp, Telegram и др.). В этих случаях гражданин не может дать письменное согласие на обработку своих персональных данных, а уполномоченные органы и их должностные лица не вправе рассматривать такие обращения. Пока выручает то, что за длительное время

работы в органах государственной власти края многие люди знакомы лично и Уполномоченному по правам человека в Камчатском крае (далее – Уполномоченный) пока не приходится делать выбор: оперативно решить проблему гражданина или нарушить законодательство о персональных данных. Люди нуждаются в помощи и, хотя они не имеют возможности направить обращение по почте, в том числе по электронной почте, факсимильной связью или в устной форме во время личного приема, Уполномоченный, конечно, откликается на просьбы граждан, в том числе по телефону.

Но в период пандемии COVID-19 затруднения возникли не только у жителей труднодоступных и отдаленных населенных пунктов. Так, в мае 2020 г. к Уполномоченному по телефону обратились две жительницы г. Петропавловска-Камчатского, прибывшие с отдыха из Королевства Таиланд – эпидемически неблагополучной территории COVID-2019 – и помещенные для четырнадцатидневной изоляции в условия обсервации в санаторий «Жемчужина Камчатки». Иного способа связаться с Уполномоченным, кроме как позвонить по телефону, у гражданок не было. Они пожаловались на нарушение прав их несовершеннолетних детей на образование из-за невозможности связаться с учителями, принимать и отправлять домашнее задание, в целом проходить обучение в дистанционном формате из-за отсутствия компьютеров, столов и стульев, сети «Интернет» и слабого сигнала сотовой связи. Усматривая в данной ситуации нарушение прав детей на образование, Уполномоченный оперативно связался со специалистами Министерства образования Камчатского края и администрации Елизовского муниципального района, на территории которого находится обсерватор. Конфликт удалось уладить. По требованию Уполномоченного, Министерство образования Камчатского края совместно с генеральным директором санатория «Жемчужина Камчатки» организовали обучение в дистанционном режиме согласно учебному плану находящихся в условиях обсервации вместе со своими родителями несовершеннолетних детей.

Также в связи с распространением новой коронавирусной инфекции приобретает новые формы прием граждан, нахо-

дящихся в условиях изоляции от общества по приговору суда. В период пандемии личный прием осужденных в пенитенциарных учреждениях невозможен и дистанционное общение с Уполномоченным стало единственной возможностью связаться с ним. Так, в июле 2020 г., по просьбе Уполномоченного, руководством учреждения ФКУ ИК-6 УФСИН России по Камчатскому краю был организован видеоприем осужденного О. по вопросам соблюдения учреждением условий и порядка отбывания им наказания. А в ФКУ ИК-7 УФСИН России по Камчатскому краю был организован прием осужденной Х. посредством телефонной связи, который показал свою эффективность в оперативном и объективном разрешении волнующих гражданку вопросов. В обоих случаях Уполномоченным предварительно были установлены личности осужденных через сотрудника учреждения, обеспечивающего прием, а также выяснены пожелания заявителей на конфиденциальное общение. Следует отметить, что администрация исправительных учреждений оказывала Уполномоченному максимальное содействие в организации приема осужденных. Вместе с тем, вопрос организации дистанционного приема граждан, содержащихся в местах лишения свободы, требует своего урегулирования. Ни в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации, ни в Правилах внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295, не содержатся нормы, устанавливающие порядок осуществления личного приема осужденных в дистанционном формате.

Учитывая, что в соответствии с федеральным законодательством органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании предписания территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в течение 24 часов обязаны принять решение о введении необходимых ограничительных мероприятий (карантина) в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, на всей территории соответствующего субъекта Российской Федерации или на территории отдельных районов, городов, на-

селенных пунктов данного субъекта Российской Федерации, назрела необходимость в изменении законодательства, регулирующего правоотношения в сфере реализации гражданского права на обращение и в сфере обработки персональных данных. Положения федеральных законов от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» должны быть сопряжены таким образом, чтобы гражданин мог свободно реализовать свое право на обращение, в том числе посредством телефонной связи, но при этом его персональные данные должны быть защищены. Конечно, для этого должны быть гармонизированы нормативно-правовые, информационно-технологические и технические аспекты в данных областях. Возможно, потребуется внедрение новых технологий по идентификации личности гражданина при обращении по телефону, посредством видеоприема или через популярные мессенджеры.

Таким образом, вопрос об актуальности выработки правовых механизмов, которые при соблюдении прав граждан в области персональных данных позволяли бы осуществлять эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина при обращении посредством любых доступных средств коммуникации, остается открытым.

§ 3.3. Правозащитная практика регионального омбудсмена: опыт и новые возможности

Российская Федерация – многоэтническая и многоконфессиональная цивилизация. На ее территории мирно уживаются уже более пятисот лет христиане, мусульмане, иудеи, буддисты, и это стало естественным состоянием жизни государства и общества.

В Северо-Кавказском федеральном округе шесть национальных республик и один крупный Ставропольский край. Здесь живут народы, имеющие свою древнюю историю, а религиозные традиции тесно переплелись с национальными

ми обычаями. Поэтому Северный Кавказ, пожалуй, следует рассматривать, скорее, как географический и политический субъект. В правовом отношении отмечается влияние традиционных институтов обычного права, что отражается на правосознании и правовой культуре граждан⁹². Данное явление, понятно, не стимулирует познание действующего права, его основных принципов и следования им. Права и свободы человека и гражданина могут быть обречены на неуспех при недостаточном уровне развития правосознания и правовой культуры⁹³. Эти особенности действия конституционных правовых норм в северокавказском социуме правозащитным институтам приходится учитывать в практике своей деятельности.

Распад Советского Союза, процессы 90-х, особенно так называемая «шоковая терапия», не по касательной, а «жестким крылом» ударили по республикам Северного Кавказа. Регион оказался «...наиболее вовлеченным в ряд негативных процессов постсоветского периода, в том числе в две масштабные войны. Падение производства, нарушение сложившихся десятилетиями хозяйственных связей с другими регионами страны вызвали проблемы в социально-экономической и политической сферах. Составной частью этого процесса явилось возрождение религии, оказавшее большое положительное влияние на общественную и духовную жизнь.

Однако ренессанс религии, в нашем случае ислама, повлек за собой серьезные противоречия и сложности, и они ощутимо отразились не только на верующих мусульманах, но и всех гражданах региона. Возник конфликт между старшим поколением мусульман, придерживающихся традиционного ислама, и так называемыми молодыми, якобы борющимися

⁹² См. подробнее: *Зумакулов Б. М.* Из истории возникновения, становления и развития правозащитного движения. Формирование гражданского общества и права человека в КБР. Нальчик, 2017. Кн. 10. С. 6–8.

⁹³ *Зумакулов Б. М., Хубиев Б. Б.* Формирование гражданского правосознания в постсоветской России : вопросы теории // Материалы международной научно-практической конференции «Правосознание обучающихся в юридическом вузе в условиях информатизации российского общества». Ставрополь, 2020. С. 17–21.

за чистоту религии. И это происходило на фоне отсутствия единой идеологии, сохраняющейся бедности населения, высокого уровня безработицы.

К большому сожалению, у нас появились люди, отвергающие наши признанные ценности, более того, склонные к совершению террористических актов.

Все это требовало наряду с укреплением государственных институтов власти создания сильной правозащитной системы, связанной с обеспечением прав человека на свою безопасность, труд, на благоприятную окружающую среду и другие естественные права и свободы человека.

К Северо-Кавказскому региону, в силу вышеназванных причин, было приковано пристальное внимание правозащитных структур, работающих под эгидой ООН и Совета Европы. При подготовке законов об уполномоченных в субъектах СКФО законодатели руководствовались не только требованиями Конституции Российской Федерации, но и положениями «Парижских принципов», Европейской Конвенции по защите прав человека и свобод граждан. В своей статье в Российской газете в связи с 70-летием Конвенции Т. Н. Москалькова подчеркнула важную роль Европейской Конвенции в развитии системы правовой защиты в Российской Федерации, ее интегрировании в международное правозащитное поле. Анализируя деятельность региональных уполномоченных, Верховный комиссар ООН по правам человека Наванетхем Пиллэй заявила, что уполномоченные по правам человека накопили «...уникальный опыт защиты прав человека на региональном уровне в субъектах Российской Федерации, и этот опыт может быть востребованным и быть оптимальным для стран, имеющих обширную территорию или федеративное устройство»⁹⁴.

В Кабардино-Балкарской Республике действительно сделано немало в формировании гражданского общества, под него подведена организационная и правовая база. Принимаются системные меры по формированию у населения способности к сотрудничеству и умению ненасильственного урегулирования возникающих конфликтных ситуаций. Уполномо-

⁹⁴ *Зумакулов Б. М.* Формирование гражданского общества и права человека в КБР. Нальчик, 2011. Кн. 4.

ченный, взаимодействуя с правозащитными общественными организациями, активно продвигает идеи обеспечения прав человека в Республике, при этом, априори, не выступает против власти как таковой, а борется с чиновниками во власти, которые нарушают права человека. А также старается придерживаться международных стандартов защиты прав человека, активно сотрудничает с международными правозащитными институтами, действующими под эгидой ООН и Совета Европы.

К примеру, в Кабардино-Балкарской Республике побывал Верховный комиссар Совета Европы по правам человека господин Томас Хаммарберг.

Он посетил ряд социальных учреждений и мест принудительного содержания. По итогам поездки он положительно отозвался о деятельности Уполномоченного по правам человека. Будучи членом Европейского института омбудсмена, Уполномоченный принял участие в научно-практических конференциях в Чикаго (США), Майнце (Германия), Инсбруке (Австрия), представленные доклады опубликованы в сборниках материалов Конференций.

Уполномоченный в рамках реализации программы правового просвещения издает серию книг «Формирование гражданского общества и права человека в Кабардино-Балкарской Республике». Издано 12 книг, и в них кроме отечественного, как правило, присутствует зарубежный опыт правозащитной деятельности. В частности, большой интерес вызвали статьи Томаса Хаммарберга, Наванетхем Пиллэй, немецкого правозащитника доктора Бюллера.

Проблема защиты прав человека и гражданина имеет много измерений. Важную роль играет знание функций и механизмов действия правовых норм в социуме. Следует измерить и результативность охраны прав и свобод личности. Институтом Уполномоченного результативность, как известно, устанавливается методом анализа правоприменительной практики и реакции на нее со стороны граждан.

За 14 лет деятельности в аппарат уполномоченного обратились с жалобами на нарушение их прав более 11 000 граждан, что немало для республики с населением менее 900 тыс.

человек. Это были жалобы на действия органов следствия и дознания, на несправедливость судебных решений, на длительность сроков их рассмотрения, на неисполнение уже принятых судебных решений, по реабилитации жертв политических репрессий, миграции населения и гражданству, нарушениям в сфере трудовых отношений и социальным вопросам, на рост тарифов на коммунальные услуги, низкие зарплаты и несвоевременную их выплату, отсутствие работы по специальности, недостатки в образовательной сфере, здравоохранении, пенсионном обеспечении.

Общее количество зарегистрированных, принятых к производству и рассмотренных обращений граждан к Уполномоченному в 2019 г. составило 369 (в 2018 г. – 336). Выросло количество обращений по проблемам охраны здоровья, медицинской помощи и лекарственного обеспечения, трудовым отношениям, действий и решений сотрудников мест принудительного содержания, органов дознания и следствия, обеспечения неприкосновенности личности, гражданства и миграции населения. Граждане в своих обращениях касаются социальной неустроенности инвалидов, оспаривают действия и нормативные акты органов государственной и местной власти, а также ходатайствуют о проверке законности и обоснованности постановлений правоохранительных служб и судебных решений. Впервые появились жалобы по вопросам пользования родными языками, свободы вероисповедания, права на информацию и права на благоприятную окружающую среду. Испытанной технологией Уполномоченного в ходе приема и рассмотрения жалоб и заявлений является получение и обработка многочисленной корреспонденции.

В ходе рассмотрения вышеупомянутых обращений Уполномоченный лично принимал все возможные меры по привлечению внимания компетентных должностных лиц, профильных министерств и ведомств, правительства, Уполномоченного по правам человека Российской Федерации к положительному разрешению заявлений и защите законных интересов гражданина. Следует заметить, что государственные правозащитники нередко встречаются с фактами пренебрежительного отношения отдельных должностных лиц к за-

кону, к мнению граждан и предложениям Уполномоченного. Об этих и других проблемах Уполномоченный информирует руководство Республики, а через средства массовой информации доводит до сведения широкой общественности⁹⁵.

Анализ ежегодных обращений показывает, что результативность рассмотрения жалоб и заявлений ощутимо растет, свидетельством чему являются многочисленные благодарственные письма в адрес омбудсмана и в другие инстанции.

Особой сферой деятельности института Уполномоченного в КБР является участие в законотворческой деятельности. Заметим, что Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике» изначально не предусматривал для Уполномоченного права законодательной инициативы. Сам закон, впервые принятый в Республике, требовал внесения определенных изменений для организации эффективной работы Уполномоченного. В 2008 г. по инициативе Уполномоченного рассмотрены и приняты парламентом Кабардино-Балкарской Республики изменения в ст. 106 Конституции Кабардино-Балкарской Республики и Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике». Этими законами Уполномоченный был наделен правом законодательной инициативы, что в значительной степени расширило рамки его деятельности.

Специалисты-правоведы считают очевидным, что «наличие права законодательной инициативы у Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации повышает его конституционный и в целом правовой статус, отражается на эффективности его правозащитной функции»⁹⁶. Данное положение в полной мере подтверждается деятель-

ностью регионального омбудсмана. Он пользуется правом самостоятельно вносить законопроекты по устранению выявленных правовых пробелов или противоречий федеральному законодательству, а также пользоваться всеми правами субъекта права законодательной инициативы, включая право дорабатывать свой законопроект с учетом поступивших предложений и вынести на рассмотрение парламента КБР.

За истекший период изучены 59 законопроектов, подготовлены заключения по ним и направлены в парламент Кабардино-Балкарской Республики. В частности, это касается ряда законопроектов для внесения в Конституцию КБР и законы КБР для приведения их в соответствие с федеральным законодательством. Одним из первых был проект Закона «О внесении изменений в Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.11.2006 г. “Об Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике”».

Наиболее значимыми нормативными документами, принятыми по инициативе Уполномоченного и имевшими общественный резонанс в Республике, можно признать:

– внесение изменений в ст. 3 и 4 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в Кабардино-Балкарской Республике», устранивших ограничения конституционных прав граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, т. е. регламентация права граждан на мирные собрания. Ранее республиканское законодательство незаконно устанавливало ограничения, не предусмотренные федеральным законом;

– внесение изменений в Закон Кабардино-Балкарской Республики «О республиканской целевой программе “Жилище”», который был дополнен специальной подпрограммой «Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа». С момента принятия указанного Закона ежегодно жильем обеспечивается более ста человек;

– внесение изменений в Кодекс Кабардино-Балкарской Республики об административных нарушениях, предусматривающих ответственность должностных лиц за вмешатель-

⁹⁵ См.: Зумакулов Б. М. Правовой статус и практическая деятельность регионального омбудсмана в Кабардино-Балкарской Республике РФ // Формирование гражданского общества и права человека в КБР. Нальчик, 2016. Кн. 9. С. 182.

⁹⁶ Хамуков А. В. Федеральные основы правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : юридический анализ // Формирование гражданского общества и права человека в КБР. Нальчик, 2015. Кн. 8. С. 109.

ство в деятельность Уполномоченного и воспрепятствование его законной деятельности и ответственность за неисполнение законных требований Уполномоченного.

В настоящее время аппарат Уполномоченного на регулярной основе получает от Главы КБР, из парламента и Правительства Республики проекты (ежегодно 100–120) значимых республиканских законов, представляемых для принятия парламентом. После тщательного изучения их на предмет обеспечения защиты прав и свобод граждан соответствующее заключение с предложениями и замечаниями направляется в парламент КБР для рассмотрения. При этом Уполномоченный и сотрудники аппарата регулярно принимают участие в заседаниях парламента и Правительства Республики, работе постоянно действующих их комитетов и управлений.

В последние годы, особенно после выхода Закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”», укрепилось взаимодействие уполномоченных в субъектах с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Координационные советы уполномоченных стали проводиться по наиболее актуальным вопросам правозащитной деятельности, больше внимания стали обращать на научно-методическое обеспечение деятельности института уполномоченных в субъектах, обобщение и передачу накопленного опыта. Федеральный уполномоченный содействует через властные структуры решению вопросов материально-технического и кадрового обеспечения деятельности уполномоченных в регионах РФ.

В основе «Парижских принципов», Европейской Конвенции, Документов Копенгагенской конференции провозглашены важнейшие общечеловеческие ценности: «...уважение прав человека и основных свобод, обеспечение прочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества. К их утверждению призываются страны Европы». Не кажется ли, что в последнее время Европа стала игнорировать провозглашенные принципы? Разве это не подтверждают резолюции, принима-

емые официальными структурами Европы, ставящие знак равенства между нацистской Германией и Советским Союзом? Кошунственно приравниваются нацистская и коммунистическая идеологии. Между прочим, Советский Союз под красными знаменами коммунистической идеологии победил в Отечественной войне, принес на алтарь Победы 27 миллионов своих погибших граждан. При этом нельзя забывать, что фашисты и представители сателлитов Германии, а это практически все страны нынешней консолидированной Европы, входя в населенные пункты или беря в плен советских воинов, первыми расстреливали коммунистов и евреев. Принимая данные резолюции, депутаты Европарламента нагло растаптывают права людей на историческую память, на справедливость, историческую правду. Для нас это не поддается объяснению. При этом приходится с сожалением констатировать, что те, кто это делает, – дети, внуки и правнуки тех, кто патологически ненавидел Россию и сегодня как будто бы пытается преодолеть комплекс вины за своих предков, которые вместе с гитлеровцами расстреливали советских людей, коммунистов и евреев, живыми закапывали в противотанковых рвах, сжигали в газовых камерах.

Несомненно, нужно защищать права всех, кто в этом нуждается. Правозащитники России придерживаются международных стандартов прав человека и свобод граждан, борются за их соблюдение, порой вступая в конфликты с властными органами. Между тем, необходимо, чтобы представители международных правозащитных институтов более активно использовали механизмы защиты прав русскоязычных граждан, защиты исторической памяти, исторической справедливости, выступали против русофобии, героизации предателей и нацистских пособников в ряде стран Европы. Некоторые страны Европы неистово и последовательно выступают против России и, порой не разобравшись, готовы поддержать любые санкции, даже если это идет в ущерб прав своих граждан, экономических и финансовых интересов.

§ 3.4. Проблемы соразмерности ограничительных мер в период пандемии в уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сфере

Распространение коронавирусной инфекции внесло изменения в деятельность судебных и правоохранительных органов. К сожалению, эти изменения повлекли ограничения законных прав граждан, участников уголовно-процессуального производства, а также осужденных, находящихся в местах лишения свободы.

При этом возникли серьезные проблемы в соразмерности ограничительных мер в период пандемии в уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сферах.

Так, в период пандемии на основании ведомственного нормативного акта ФСИН РФ (п. 1 Постановления главного государственного санитарного врача ФСИН России от 16 марта 2020 г. № 15 «О введении дополнительных санитарно-противоэпидемиологических (профилактических) мер, направленных на недопущение возникновения и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)») в регионах были приостановлены свидания в местах лишения свободы: как длительные, так и краткосрочные. Причина принятия этих мер и применения понятна. Вместе с тем, во-первых, возникают большие сомнения в правомерности ограничений прав осужденных граждан по всей стране ведомственными правовыми актами. Ведь это гарантированное законом условие отбывания наказания осужденными, которое к тому же может быть и мерой поощрения. (Это отдельная тема для исследования.) Во-вторых, возникает вопрос: что предложено им вместо этого для возможности реализации своих прав в данном контексте, пусть и в усеченном виде? Руководство ФСИН с «удовлетворением» восприняло такие перемены, ничего не предложив взамен. Иные варианты на первоначальном этапе не предлагались и не исследовались. А ведь свидание для осужденного, тем более длительное, – это очень важное и долгожданное событие, как в интеллектуальном, моральном, так и в физиологическом плане, оно предоставляется только добро-

совестным осужденным, стимулирует к выполнению условий отбывания наказания и т. п.

На наш взгляд, для соблюдения прав осужденных и их родственников необходимо было сразу изменить технологию выполнения этих мероприятий, например, предоставить осужденным возможность общаться с близкими по скайпу, посредством коммуникационной технологии «Zoom» и т. п. Это не требует серьезных материальных затрат, но хотя бы таким образом к минимуму были бы сведены вышеуказанные ограничительные меры. Лишь через несколько месяцев вместо краткосрочных свиданий руководством ФСИН РФ в центре и на местах были приняты как раз вышеуказанные решения. Вместе с тем, непонятно, почему руководством ФСИН РФ и его главным санитарным врачом не рассматривался вопрос о предоставлении длительного свидания с членами семьи с условием предоставления соответствующих справок, установлением ответственности за соблюдение эпидемиологических норм? Это же не массовое мероприятие в условиях исправительного учреждения. Лишь по истечении семи месяцев, в октябре 2020 г. соответствующие изменения именно такого характера были приняты главным врачом ФСИН РФ, пусть и на кратковременный период, однако ныне длительные свидания вновь отменены. В этой части необходимо внести соответствующие дополнения в Уголовно-исполнительный кодекс и ведомственные правовые акты, детально нормативно урегулировать данный вопрос на случай повторения эпидемий.

Следующая проблема. В некоторых субъектах РФ (Татарстан, Новосибирская область)⁹⁷ при расследовании уголовных дел адвокатов из другого региона обязывали проходить двухнедельный карантин либо предъявлялось требование приглашать только местных адвокатов. В дальнейшем, при помощи Генеральной прокуратуры РФ, эти решения были отменены. Хотя нарушение права на защиту было очевидным. В связи с этим представляется необходимым скорректировать требования, установив, что прибывший из другого региона

⁹⁷ Защите сняли карантин. URL: <https://rg.ru/2020/05/13/reg-pfo/priezzhim-advokatam-razreshili-ne-otpravliatsia-na-dvuhnedelnuiu-izoliaciiu.html>

адвокат должен обладать только соответствующей справкой. Эти вопросы также следует четко урегулировать в УПК РФ (*может быть, отдельную главу ввести о неукоснительном соблюдении прав участников процесса в период пандемии?*). При отсутствии данных о наличии признаков инфекционного заболевания у адвокатов (впрочем, как и у других участников уголовного процесса) к ним не должны применяться чрезмерные и неосновательные ограничения, препятствующие обеспечению такого конституционного права, как право на защиту.

Судебный департамент при Верховном Суде РФ Письмом от 7 мая 2020 г. № СД-АГ/667 рекомендовал судам с 12 мая 2020 г. осуществлять деятельность в полном объеме при условии соблюдения ряда правил⁹⁸, включая требование о режиме самоизоляции отдельным категориям граждан. Согласно этим правилам, не допускаются в судебные заседания лица с признаками ОРВИ, повышенной температурой тела, а также в возрасте свыше 65 лет, в том числе и представители участников сторон. А если это возрастной опытный юрист? Тогда участник процесса не получит квалифицированной помощи от юриста, которому он доверяет и которого он выбрал. Полагаем, что если принимается такое решение, то оно должно быть основано на законе, а не на рекомендациях Судебного департамента.

Также, на наш взгляд, работа судов в условиях пандемии, которая максимально ориентирована на применение онлайн-режима, системы веб-конференций, должна быть урегулирована процессуальным законодательством, а не рекомендациями Пленума и Президиума Верховного Суда и Судебного департамента, так как исполнение этих рекомендаций на местах различно и не всегда может трактоваться и устанавливаться в пользу граждан. Прямо в законе, а не в рекомендациях Пленума Верховного Суда РФ должна быть закреплена норма, что режимы чрезвычайной ситуации, по-

⁹⁸ О функционировании судов и органов Судебного департамента с 12 мая 2020 г. : письмо Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 7 мая 2020 г. № СД-АГ/667. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

вышенной готовности являются уважительной причиной пропуска срока апелляционного и кассационного обжалования по нормам Кодекса административного судопроизводства при спорах граждан с чиновниками и государством⁹⁹. Отрадно, что идею процессуального регулирования судебных онлайн-процессов наконец-то поддержал председатель Верховного Суда РФ Вячеслав Лебедев¹⁰⁰, а Министерство юстиции России в октябре разработало законопроект, прописывающий правила проведения дистанционных судебных заседаний. Подключиться к процессу граждане смогут прямо со своего смартфона или планшета¹⁰¹.

Следующая проблема.

Пандемия сказалась на досудебной стадии уголовного процесса и на работе следственных органов в том числе. В связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции при наличии обвиняемого и подозреваемого, не находящегося под стражей, следствие и суды, в том числе и в Приморском крае, стали приостанавливать уголовные дела, ссылаясь на п. 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ – местонахождение подозреваемого и обвиняемого известно, но реальная возможность его участия в уголовном деле отсутствует¹⁰². Согласно требованиям уголовно-процессуального закона приостановление уголовного дела по изложенным обстоятельствам возможно до окончания его срока. На практике такие возможности у следователей в условиях большой загруженности могут привести к злоупотреблениям либо к утере необходимых доказательств. Хотя в той же статье 208 УПК РФ указано на необходимость производства

⁹⁹ О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 17. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁰⁰ Рассудят по телефону. URL: <https://rg.ru/2020/07/07/glava-verhovnogo-suda-budut-propisany-pravila-onlajn-zasedanij.html>

¹⁰¹ Телефонное право. URL: <https://rg.ru/2020/10/20/sudebnye-zasedaniia-razreshat-provodit-onlajn.html>

¹⁰² См.: *Квык А. В.* Пандемия COVID-19 как повод для избрания альтернативных заключению под стражу мер пресечения // Уголовный процесс. 2020. № 7. С. 41.

всех требующихся следственных действий до принятия решения о приостановлении уголовного дела по данным основаниям, в ходе следствия это зачастую не соблюдается. Тем самым, возникает возможность принимать решение в короткие сроки, когда необходимые следственные действия не выполнены, а полный комплекс доказательств не собран. У следователей появляется очень хорошая «лазейка», чтобы уменьшить нагрузку. Уголовные дела при наличии конкретных здоровых подозреваемых и обвиняемых могут формально на законных основаниях лежать без движения несколько месяцев.

Например, в Приморье постановлением губернатора края с 18 марта 2020 г. введен режим повышенной готовности, который длится до настоящего времени¹⁰³.

Это дает возможность более восьми месяцев приостанавливать уголовные дела при наличии только подозреваемого. А потерпевший, по сути, в этот период лишен доступа к правосудию, доказательства по делу могут быть утеряны и т. п. Разве это справедливо? Тем более что сейчас уже внесены законопроекты, которые предоставляют в ходе следствия возможность допрашивать свидетелей и потерпевших посредством компьютерных технологий. На наш взгляд, уголовно-процессуальный закон должен быть скорректирован, чтобы приостанавливать уголовные дела по п. 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ было бы возможным лишь после окончания срока следствия, когда все следственные действия выполнены. В иных случаях в таких ситуациях срок следствия следует продлевать.

¹⁰³ О мерах по предотвращению распространения на территории Приморского края новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) : постановление губернатора Приморского края от 18 марта 2020 г. № 21-пг (с изм. от: 25.03.2020 № 25-пг, 27.03.2020 № 28-пг, 31.03.2020 № 31-пг, 03.04.2020 № 33-пг, 06.04.2020 № 34-пг, 08.04.2020 № 37-пг, 29.04.2020 № 52-пг, 08.05.2020 № 54-пг, 10.05.2020 № 56-пг, 14.05.2020 № 61-пг, 15.05.2020 № 63-пг, 26.05.2020 № 72-пг, 29.05.2020 № 75-пг, 03.06.2020 № 78-пг, 04.06.2020 № 80-пг, 05.06.2020 № 82-пг, 09.06.2020 № 84-пг, 14.06.2020 № 85-пг, 18.06.2020 № 87-пг, 23.06.2020 № 89-пг, 26.06.2020 № 91-пг, 30.06.2020 № 94-пг, 06.07.2020 № 96-пг, 14.07.2020 № 98-пг, 17.07.2020 № 99-пг, 29.07.2020 № 106-пг, 05.08.2020 № 108-пг, 14.08.2020 № 110-пг, 18.08.2020 № 114-пг, 27.08.2020 № 120-пг). URL: <http://pravo.gov.ru>

Бесспорно, в период пандемии необходимо максимально использовать альтернативные меры пресечения (запрет определенных действий, залог с установлением запретительных мер, домашний арест), расширить процессуальные возможности органов следствия для принятия этих мер, особенно по делам о преступлениях средней тяжести. Следует четко отразить в уголовно-процессуальном законе, что в период пандемии, за редким исключением, не избирается такая мера пресечения, как заключение под стражу, по делам о преступлениях этой категории.

И наконец, заключительная проблема. В период ограничения работы судов, вызванного пандемией, в судебной практике возникла проблема продления сроков содержания под стражей. Отложить судебные заседания по этой причине по таким производствам невозможно, так как приостановление предварительного следствия по делу не влечет приостановления сроков содержания под стражей. В некоторых регионах эту проблему усугубило массовое введение карантинных мер в следственных изоляторах, исключающих доставку обвиняемого в судебное заседание для решения вопроса о продлении меры пресечения.

В соответствии с ч. 13 ст. 109 УПК РФ рассмотрение судом ходатайств о продлении срока содержания под стражей в отсутствие обвиняемого не допускается, кроме случаев его нахождения на стационарной судебно-психиатрической экспертизе и иных обстоятельств, исключающих возможность доставления его в суд. Интересно, что в ранее действовавшей редакции п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» указывалось, что к «иным обстоятельствам» могут относиться, в частности, болезнь обвиняемого и карантин в месте содержания под стражей¹⁰⁴. Пленум Верховного Суда РФ исключил это

¹⁰⁴ О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 г. № 1 (с изм. от 05.12.2006, 11.01.2007, 09.12.2008, 23.12.2008, 23.12.2010, 09.02.2012, 30.06.2015, 16.05.2017, 01.06.2017). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

разъяснение Постановлением от 23 декабря 2010 г. № 31¹⁰⁵. Тем не менее прежняя позиция Пленума, как указывают некоторые исследователи, находит свое отражение в актуальной судебной практике в различных вариантах¹⁰⁶. При таких обстоятельствах, с учетом новых реалий Верховному Суду РФ надо вернуться к прежней позиции и внести вновь соответствующие изменения в вышеуказанный Пленум Верховного Суда РФ.

Более того, по мнению некоторых судебных инстанций, в случае объявления карантина в СИЗО рассмотрение ходатайства о продлении срока содержания под стражей без участия обвиняемого не предполагает обязательную организацию видео-конференц-связи с судом. Мотивируют такие решения тем, что ст. 109 УПК РФ не предусматривает использование видео-конференц-связи при рассмотрении ходатайств о продлении срока содержания под стражей.

Такой подход противоречит и ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁰⁷. Поэтому надо внести соответствующее дополнение в ст. 109 УПК РФ, указав, что в случае невозможности присутствия по иным причинам обвиняемого в судебном заседании по вопросу продления срока содержания под стражей его участие обеспечивается путем видео-конференц-связи.

Таким образом, исполнение публичной правоприменительной функции в уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сфере не может быть произвольно приостановлено даже в период введения чрезвычайных и ограничительных мер. Иначе это влечет серьезные нарушения прав и

¹⁰⁵ Об изменении и дополнении некоторых постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 31. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁰⁶ См.: Насонов С. А., Стрелкова Ю. В. Как обжаловать решение о продлении срока содержания под стражей, принятое без обвиняемого // Уголовный процесс. 2020. № 7. С. 25.

¹⁰⁷ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. от: 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

свобод граждан. А сами эти меры должны быть четко нормативно урегулированы и вводиться только на основании федерального уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного закона.

§ 3.5. Особенности защиты прав человека в Пермском крае в период эпидемиологического кризиса в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19

Организация работы аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в период ограничительных мероприятий в связи с распространением новой коронавирусной инфекции

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае и сотрудники аппарата не прекращали свою деятельность в период пандемии, продолжая вести работу с гражданами.

Первый приказ о мерах по профилактике коронавирусной инфекции (COVID-19) в аппарате Уполномоченного по правам человека в Пермском крае был принят 13 марта: были приняты профилактические противоэпидемические меры для защиты заявителей и сотрудников аппарата от заражения, с 19 марта был отменен очный прием граждан и ограничены публичные мероприятия Уполномоченного.

С 27 марта большинство сотрудников аппарата были переведены на удаленный режим работы, им были обеспечены условия работы на дому: по необходимости предоставлены персональные компьютеры, другая необходимая для работы оргтехника, установлены справочно-правовые системы «КонсультантПлюс». Связь с сотрудниками аппарата для оперативности осуществлялась через Viber.

С 15 июня большинство сотрудников аппарата, за исключением 3 из 23 человек, вернулись к работе в административном здании. С сентября был возобновлен очный прием граждан, который проводился по предварительной записи с применением всех необходимых мер защиты. Однако, в соответствии с указом губернатора края, начиная с 12 октября очный прием вновь был временно приостановлен, не прово-

дятся также массовые публичные мероприятия Уполномоченного. Большая часть сотрудников аппарата вновь переведены на удаленный режим работы, организовано дежурство в офисных зданиях для приема и распределения корреспонденции и звонков. Общие аппаратные совещания сотрудников аппарата Уполномоченного проводятся в дистанционном режиме.

Одной из самых острых потребностей в начале периода ограничительных мер, принятых в связи с коронавирусной инфекцией, стала потребность в информации об эпидемиологической обстановке в регионе, о возможностях получения озвученных Правительством РФ и органами власти Пермского края мер поддержки, а также о возможностях получения привычных в обычное время услуг – в том числе юридических консультаций по защите прав.

В связи с тем, что основной возраст обращающихся за помощью в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае – старше 46 лет, а в некоторых отдаленных территориях региона не всегда есть стабильный доступ в интернет, всегда были востребованы именно очные консультации и личные приемы. Тем не менее налаженный механизм приема обращений через официальный сайт и телефонные звонки позволил не снижать уровень оказания правовой поддержки тем, кто нуждается в защите. По сравнению с мартом 2020 г., в мае и июне 2020-го зафиксирован рост количества посетителей сайта Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (март – 29 612, май и июнь соответственно – 30 443, 30 590). Таким образом, перенос активности в онлайн, который произошел во всех сферах, случился и для аппарата омбудсмена. К слову, 1,6 % запросов поисковых фраз в браузерах – о позиции Уполномоченного относительно «перегибов в период коронавируса». Мнение Уполномоченного обо всех ключевых событиях и решениях, принимаемых оперативным штабом или так или иначе связанных с коронавирусом, было отражено как на официальном сайте Уполномоченного, так и в аккаунте омбудсмена в социальной сети Instagram. Ежедневно в Instagram Уполномоченный давал свою оценку решениям и мерам поддержки, принимаемым на заседаниях

оперативного штаба; комментарии и предложения пользователей учитывались для подготовки к следующему заседанию. В частности, наиболее резонансными стали проблемы волны увольнений в период пандемии, сокращения автобусного сообщения, задержания участников одиночных пикетов, прав на образование. Отдельно необходимо отметить заявление Уполномоченного о недопустимости административного давления при голосовании по поправкам в Конституцию Российской Федерации – тема безопасности процедуры голосования и легитимности избирательной кампании стала одной из самых обсуждаемых, в том числе в связи с проведением голосования в необычном порядке – во дворах многоквартирных домов. Публичное заявление омбудсмена о нарушениях было услышано организаторами, нарушения устранены.

С 19 марта приемная омбудсмена работала для граждан только в режиме телефонных консультаций: информация об этом была размещена на сайте, а также через каналы самой широкой вещательной сети региона ВГТРК «ГТРК-Пермь» – на радиостанциях «Вести ФМ» и «Маяк». Анонсы горячих линий с участием Уполномоченного (по вопросам социальной поддержки, права на медицинскую помощь, прав иностранных лиц, осужденных) были размещены на краевых и районных ресурсах: радиостанциях, сайтах районных администраций муниципалитетов, а также в крупных муниципальных пабликах социальной сети «ВКонтакте». Всего на официальном сайте Уполномоченного в период ограничительных мер размещено порядка 120 сообщений (все они в той или иной мере затрагивали тему последствий для общества COVID-19), а также издания Библиотеки Уполномоченного, вышедшие в свет в это время.

В Пермском крае был приостановлен выпуск печатных изданий, поэтому информирование перешло в интернет. Так, сводные данные и основные выводы Уполномоченного по итогам полугодия опубликовали интернет-издания «Аргументы и факты», «Деловой интерес», «59.ru», «perm.bezformata.ru», муниципальные издания. В первом печатном выпуске после вынужденной приостановки газеты «Новый компаньон» вы-

шло интервью Уполномоченного, посвященное теме соблюдения и защиты прав человека в период пандемии и ограничительных мер. Также освещение в СМИ получили проекты к 75-летию Победы. О большом межрегиональном проекте «Спасенное детство» вышла статья в «Вестнике Мемориала», про акцию «Обручены навеки той войной...» сообщили районные издания.

Особенности работы с обращениями граждан в период ограничительных мероприятий в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

За 9 месяцев 2020 г. в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае поступило 3945 обращений (4796 человек), в аналогичном периоде 2019 г. – 4232 обращения. Из числа поступивших обращений 2132 поступило почтой: 1096 – обычной почтой и 1008 – электронной (в том числе 705 обращений через форму на сайте Уполномоченного по правам человека в Пермском крае), также 28 обращений было взято в работу Уполномоченным в результате анализа СМИ. 666 обращений поступило на устном приеме Уполномоченного и сотрудников аппарата, 1028 – по телефону и 119 – из социальных сетей. Из общего количества обращений 298 поступило в государственную приемную Уполномоченного в Коми-Пермяцком округе.

Важным средством обеспечения реализации права граждан на обращение к Уполномоченному являются выездные и личные приемы.

Уполномоченным и сотрудниками его аппарата в 2020 г. до и после введения режима самоизоляции на территории Пермского края проведено 4 выездных личных приема граждан в муниципальных образованиях Пермского края (г. Кудымкар, Гайнский, Косинский и Юсьвинский муниципальные районы), в ходе которых принято 49 человек, а также проведено 5 личных и совместных тематических приемов с прокурором Пермского края, руководителем СУ СК России по Пермскому краю, руководителем Управления Судебного департамента в Пермском крае, руководителем Агентства по делам юстиции и мировых судей Пермского края, председателем Пермского краевого суда, руководителем приемной Президента РФ

в Пермском крае, руководителем Управления Федеральной службы судебных приставов по Пермскому краю и руководителем Государственной инспекции по труду в Пермском крае, в ходе которых принято 23 человека.

Также организован выезд в Специальное учреждение для временного содержания иностранных граждан, где принято 8 человек. Кроме того, посещено 15 учреждений принудительного содержания (СИЗО-1, СИЗО-4, СИЗО-5, СИЗО-6, ИК-18, ИК-29, ПВК, ИВС ОМВД России по Добрянскому р-ну, ИВС ОМВД России по Кишертскому р-ну), где принято 106 человек, также проверены условия содержания задержанных лиц.

В целях повышения эффективности защиты прав граждан Уполномоченным в период введения в Пермском крае режима повышенной готовности ввиду угрозы распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и после него проведены 21 «горячая линия» совместно с Министерством социального развития Пермского края, Министерством здравоохранения Пермского края, Департаментом образования Администрации г. Перми, Центром временного содержания иностранных граждан, ГУФСИН по Пермскому краю, Общественной наблюдательной комиссией Пермского края и Пермским краевым комитетом солдатских матерей, а также «горячие линии» по вопросам нарушения избирательных прав граждан, соблюдения законодательства об исполнительном производстве, в ходе которых принято 98 человек.

Уполномоченным по правам человека был проведено 12 скайп-приемов в Бардымском, Березовском, Верещагинском, Косинском, Красновишерском, Кочевском, Осинском, Оханском, Очерском городских округах и муниципальных районах Пермского края, на которых было принято 48 человек.

Таким образом, ограничительные мероприятия, введенные в Пермском крае в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, потребовали оперативного внедрения новых форм организации работы аппарата Уполномоченного по правам человека по работе с обращениями граждан, правовому просвещению, организации мероприятий и взаимодействию с органами власти, органами местного самоуправления и другими партнерами.

На рассмотрение Координационного совета уполномоченных по правам человека предлагается вынести следующие вопросы.

1. Об установлении в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) четких критериев, категорий граждан и категорий дел (например, аналогично Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»), по которым у уполномоченного есть право по результатам рассмотрения жалобы обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), а также лично или через своего представителя участвовать в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина (либо предоставлении права субъектам Российской Федерации устанавливать такие критерии региональными законами об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации).

Обоснование: в настоящее время в отсутствие таких критериев и (или) категорий граждан (категорий дел) уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, имея очень ограниченные кадровые ресурсы, не смогут реализовывать данное право в отношении всех жалоб, по которым можно обратиться в суд, и должны будут сами определять случаи реализации данного права, что может привести к нарушению прав других заявителей, потере доверия населения к институту уполномоченного в субъекте Российской Федерации.

2. Об отмене установленного Федеральным законом требования, предъявляемого к жалобе в адрес уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации об обязательном обжаловании решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке.

Обоснование: п. 2 ч. 7 ст. 9 Федерального закона установлено, что в случае, если заявитель не обжаловал решение или действие (бездействие) в судебном либо административном порядке до обращения с жалобой в адрес уполномоченно-

го по правам человека в субъекте Российской Федерации, то такая жалоба является неприемлемой и уполномоченным не рассматривается. Следовательно, если заявитель не обжаловал решение или действие (бездействие) в административном порядке, то уполномоченный не может принять его жалобу к рассмотрению, а следовательно, обратиться в суд с административным иском. Если же заявитель ранее обжаловал решение или действие (бездействие) в административном порядке, то на момент обращения к уполномоченному нередки случаи, когда срок исковой давности уже истек. А если заявитель обжаловал решение или действие (бездействие) в судебном порядке, а затем обратился к уполномоченному, то уполномоченный не имеет права обжаловать судебное решение в апелляционном или кассационном порядке, поскольку не являлся административным истцом. Таким образом, установленные Федеральным законом критерии приемлемости жалобы к уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации сужают его возможности по защите нарушенных прав как в административном, так и в судебном порядке.

§ 3.6. Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19: опыт Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан

В период пандемии, когда жизнь и здоровье многих людей находятся под угрозой, гарантия и защита прав и свобод граждан имеют исключительно большое значение. Сложившаяся ситуация – это один из самых серьезных вызовов современному обществу. Она требует максимально слаженных действий, признания ответственности не только за свое здоровье, но и за здоровье окружающих.

Введение режима самоизоляции (цифровые пропуска для личных нужд и передвижения автотранспорта, регламентация прогулок вблизи места жительства) и другие меры, принятые Правительством Российской Федерации, позволили не допустить распространения новой коронавирусной инфекции и резкого роста числа заболевших.

Несмотря на различный масштаб распространения, новая коронавирусная инфекция внесла коррективы в работу всех уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Во исполнение Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019», а также Распоряжения Президента Республики Татарстан от 19 марта 2020 г. № 129 «О введении режима повышенной готовности для органов управления и сил территориальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Татарстан» аппарат Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан с 30 марта по 12 мая 2020 г. функционировал в режиме дежурства в целях сокращения вероятности заражения сотрудников аппарата новой коронавирусной инфекцией. Часть сотрудников аппарата в рамках технической возможности осуществляла рабочие функции в режиме удаленного доступа.

В период действия ограничительных мер, связанных с профилактикой распространения коронавирусной инфекции, очный личный прием граждан Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан, а также сотрудниками аппарата Уполномоченного был приостановлен до 12 мая 2020 г. В то же время Уполномоченным и сотрудниками его аппарата осуществлялся ежедневно прием граждан в режиме видеосвязи посредством программ Skype, Zoom, WhatsApp либо посредством телефонной связи.

Для Уполномоченного практика проведения приемов граждан в режиме видеосвязи не является новшеством. Видеоприемы граждан, проживающих в отдаленных муниципальных районах Республики Татарстан либо за ее пределами, как альтернатива выездным приемам граждан были внедрены Уполномоченным еще в 2011 г.

За период с 30 марта по 1 августа 2020 г. Уполномоченным проведено 15 личных приемов граждан в режиме видеосвязи (Skype, Zoom, WhatsApp), проконсультировано 166 человек, принято 19 письменных обращений.

В целом количество заявлений и жалоб, с которыми граждане обратились в аппарат Уполномоченного с 30 марта по 1 августа 2020 г., составило 1134 обращения, что на 22 % меньше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (2019 г. – 1459). Из них: посредством почтовой связи получено 241 обращение, электронной почты – 142, Интернет-приемной – 237, телефонного звонка – 230, нарочно – 32, личного приема в режиме видеосвязи – 161, обращений граждан с ЕСИА (Единая система идентификации и аутентификации) – 101.

Помимо личного приема граждан по интересующим их вопросам, несмотря на сложность ситуации, Уполномоченным была продолжена практика проведения совместных приемов граждан. За указанный период проведены совместные тематические приемы с руководством Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан, Министерства здравоохранения Республики Татарстан, Управления Федеральной службы судебных приставов по Республике Татарстан, Прокуратуры Республики Татарстан, Федерации профсоюзов Республики Татарстан, Государственной инспекции труда в Республике Татарстан, депутатом Государственной Думы Российской Федерации О. И. Павловой.

Уполномоченным по состоянию на 1 августа 2020 г. с 30 марта 2020 г. совместно с начальником Управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Республике Татарстан, представителями Прокуратуры Республики Татарстан, руководителем ФКУЗ «Медико-санитарная часть № 16 ФСИН», а также Помощником Премьер-министра Республики Татарстан по правоохранительной и административной деятельности проведено 3 дистанционных приема с использованием системы видео-конференц-связи (телемедицины) УФСИН России по Республике Татарстан с подключением непосредственно к медицинским частям ФКУ ИК-5, ИК-10, ИК-18 УФСИН России по Республике Татарстан, в рамках которых 34 осужденных смогли проконсультироваться по личным вопросам.

В рамках одного из таких приемов обратился осужденный об оказании содействия в досрочном освобождении от отбыва-

ния наказания в связи со значительным ухудшением самочувствия и состояния здоровья. Уполномоченным было принято решение о направлении письма в адрес начальника ФКУЗ «МСЧ № 16 ФСИН» с просьбой о проведении медицинского обследования заключенного в кратчайшие сроки в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью». В связи с действующими ограничительными мерами было проведено выездное консультативно-диагностическое обследование осужденного на базе медицинской части исправительного учреждения – ФКУ ИК-5 УФСИН России по Республике Татарстан. По результатам обследования, консультаций врачей-специалистов и проведенных исследований выявлены признаки заболевания, входящего в Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, утвержденный указанным Постановлением Правительства. По итогам мер, принятых Уполномоченным по рассмотрению обращения, осужденный освобожден от дальнейшего отбывания наказания.

Также по состоянию на 1 августа 2020 г. с 30 марта 2020 г. в формате видеосвязи совместно с председателем правления региональной общественной организации «Центр правовой помощи мигрантам и иным социально незащищенным слоям населения Республики Татарстан “Юридическая клиника”», общественным помощником Уполномоченного, Г. Г. Балафендиевой, проведено два приема в Центре временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства Управления МВД России по г. Набережные Челны, в рамках которых 37 человек получили правовую консультацию.

В том числе в рамках приемов в ЦВСИГ поступило более 40 обращений от граждан Республики Узбекистан по вопросу оказания содействия в выезде с территории Российской Федерации.

Как только частично полеты между странами были возобновлены, Уполномоченный обратился к генеральному консулу Республики Узбекистан в городе Казани с просьбой оказать содействие в решении этого вопроса. Для данных ино-

странных граждан были приобретены билеты на самолет, вылет которого был запланирован на 20 июня 2020 г., однако их вылет был отложен в связи с необходимостью отправить в Республику Узбекистан в первую очередь женщин с маленькими детьми. Вопрос нашел свое положительное решение в июле 2020 г.: 3 и 10 июля 2020 г. на родину смогли вылететь 42 гражданина Республики Узбекистан.

18 апреля 2020 г. издан и вступил в силу Указ Президента Российской Федерации № 274 «О временных мерах по регулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

На основании подпункта «б» пункта 2 Указа в период с 15 марта по 15 июня 2020 г. включительно в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане) не принимались решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

Представитель Уполномоченного в рамках исполнения данного Указа принял участие в заседаниях суда; 14 решений принято в интересах иностранных граждан и лиц без гражданства.

Также принято три решения об освобождении иностранных граждан по заявлению Федеральной службы судебных приставов. Исполнительное производство прекращено в связи с невозможностью выдворения: два человека являются лицами без гражданства (страна исхода: Таджикистан, Грузия); в отношении гражданина Украины прекращено исполнение постановления в части административного выдворения за пределы Российской Федерации в связи с предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации.

В 2018 г. Уполномоченным начата работа в системе ЕГИС ГЛОНАСС +112 в рамках заключенного Соглашения о взаимодействии с Главным управлением Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Республике Татарстан. С 30 марта по 1 августа 2020 г. в системе к Уполномоченному поступило 960 сообще-

ний, что на 77 % больше, чем в 2019 г. в целом (в 2019 г. – 541 сообщение).

Значительная часть сообщений ЕГИС ГЛОНАСС +112 (490) касалась вопросов оказания помощи гражданам в связи с распространением коронавирусной инфекции. Данные сообщения были либо в оперативном порядке переданы в министерства, ведомства и органы местного самоуправления для принятия мер, либо опубликованы в ГИС РТ «Народный контроль» в новой категории «COVID-2019: предотвращение распространения коронавирусной инфекции», созданной в апреле 2020 г. в рамках реализации Национального плана по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации.

За 7 месяцев 2020 г. по данной категории опубликовано 495 уведомлений, из которых: 445 уведомлений решено (90 %), по 6 уведомлениям запланированы работы, по 34 уведомлениям дан мотивированный отказ, 10 уведомлений находятся в работе.

Среди вопросов, обозначенных жителями Республики в сообщениях в систему ЕГИС ГЛОНАСС +112 и уведомлениях ГИС РТ «Народный контроль» по данной категории, необходимо отметить: оказание волонтерской помощи, дезинфекция мест общего пользования в многоквартирных домах, несоблюдение ограничительных мер, отсутствие средств защиты (масок, перчаток, антисептических средств) в аптеках, получение sms-пропусков и др. Уведомления по данной категории оставались на особом контроле Уполномоченного как главного модератора ГИС РТ «Народный контроль» до их положительного решения.

По итогам рассмотрения поступивших по указанной категории уведомлений об оказании волонтерской помощи пожилым и малообеспеченным гражданам исполнительными комитетами г. Казани, г. Набережные Челны, Алькеевского, Бугульминского, Елабужского, Лениногорского, Менделеевского, Нижнекамского, Тюлячинского, Тукаевского, Черемшанского муниципальных районов Республики Татарстан в оперативном порядке проведена работа по обеспечению продуктами питания и лекарственными средствами.

Уведомления ГИС РТ «Народный контроль» по вопросам проведения дезинфекции мест общего пользования в многоквартирных домах направлялись Уполномоченным в жилищные управляющие компании муниципальных районов и городских округов Республики. Управляющими организациями, получившими запросы от жителей многоквартирных домов, в срочном порядке проводилась санитарная обработка мест общего пользования.

В целом, несмотря на введенный режим повышенной готовности, не сократилось число традиционных для омбудсмена обращений в жилищной, земельной, социальной сферах, а также жалоб от граждан, содержащихся в местах лишения свободы.

Однако часть поступивших жалоб была обусловлена непосредственно пандемией и связана как с правомерностью самих фактов установления ограничений и запретов, введенных в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции, так и с соблюдением прав человека в связи с принятием данных мер.

Жителей Республики Татарстан больше всего интересовали проблемы защиты трудовых прав и получения предусмотренных мер социальной поддержки, ограничение в передвижении, вопросы приобретения медицинских товаров первой необходимости (маски одноразовые, перчатки, антисептики, лекарства).

Отдельную группу составили обращения по вопросам соблюдения прав граждан в сфере трудовых отношений, анализ которых был представлен Уполномоченным на заседании Совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации 29 апреля 2020 г.

В список самых часто поднимаемых в обращениях вопросов со стороны работников вошли проблемы выплаты заработной платы в период режима нерабочих дней, увольнения, ликвидации организаций, отпуска без сохранения заработной платы, постановки на учет в качестве безработного, получения пособия по безработице, в том числе самозанятыми гражданами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, трудоустроенными неофициально или оказывавшими услуги

по договорам гражданско-правового характера, вставшими на учет до 1 марта 2020 г., но не трудоустроенными, в том числе и освободившимися из мест лишения свободы, а также стипендии в период профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов занятости и пр.

Эпидемия коронавируса принесла миру беспрецедентные карантинные меры, закрытие границ, прекращение авиасообщения. Многие страны полностью закрыли въезд и выезд для иностранцев.

Остро встал вопрос о судьбе россиян, которые «застряли» в этот период за рубежом. В адрес Уполномоченного поступило 14 подобных обращений от татарстанцев, временно пребывавших в других государствах: Соединенных Штатах Америки, Китае, Тайланде, Танзании, Азербайджане, на Кипре. Все обращения удалось решить положительно, восстановив права граждан на возвращение на Родину благодаря содействию Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой, направившей ходатайства в адрес оперативного штаба Правительства Российской Федерации по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории России.

Несмотря на действие ограничительных мер, препятствующих распространению коронавирусной инфекции, в 2020 г. практика правового просвещения Уполномоченным в Республике Татарстан была продолжена с использованием информационных технологий.

Одной из форм работы Уполномоченного по правовому просвещению в области прав и свобод человека и гражданина являются тематические семинары-совещания по вопросам обеспечения трудовых прав. Вопросы заработной платы, оформления трудовых договоров, охраны труда и архивного делопроизводства остаются актуальными и требуют особого внимания как со стороны работодателей, так и со стороны органов государственной и муниципальной власти Республики. В новом формате – с использованием программы Zoom – совместно с Государственным комитетом Республики Татарстан по архивному делу, Государственной инспекцией труда в Ре-

спублике Татарстан, Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан проведены занятия, в которых приняло участие около 300 организаций и предприятий Тетюшского, Аксубаевского, Тукаевского, Алькеевского муниципальных районов.

Уполномоченный совместно с Региональным отделением Всероссийской организации родителей детей-инвалидов продолжил реализацию социального проекта – Школы правовых знаний для родителей (законных представителей) детей-инвалидов, целью которого является проведение лекций, а также встреч с руководителями министерств и ведомств Республики Татарстан.

В марте – августе 2020 г. состоялись занятия Школы правовых знаний на темы «Отстаивание прав и законных интересов. Навыки уверенного поведения при обращении в государственные органы и учреждения. Правила подачи обращений» и «Установление инвалидности, критерии и классификации, регламент предоставления услуги – освидетельствование в органах медико-социальной экспертизы», «Порядок формирования и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида», «Реализация права на санаторно-курортное лечение».

Весенняя призывная кампания также стартовала в России на фоне пандемии коронавируса. В целях сохранения здоровья молодых людей Уполномоченным в адрес глав муниципальных образований Республики и Военного комиссара Республики Татарстан направлено письмо с рекомендациями о необходимости в рамках проведения призывных мероприятий в период распространения коронавирусной инфекции обеспечения условий, препятствующих распространению заболевания. В данной части было рекомендовано обязательное ношение масок и перчаток членами призывных комиссий и призывниками; наличие дезинфицирующих средств для рук и свободный доступ к ним; приглашение призывников на призывные мероприятия в соответствии с графиком в целях недопущения скученности и очередей; строгое соблюдение призывниками социальной дистанции; регулярные дезинфекция и проветривание помещений и др.

За исполнением данных рекомендаций Уполномоченного призывными комиссиями в муниципальных районах и городских округах Республики следили общественные помощники омбудсмена, каждый из которых является членом призывной комиссии в соответствующем муниципальном образовании.

Уполномоченным совместно с Военным комиссариатом Республики Татарстан продолжается планомерная работа по содействию соблюдению прав призывников Республики Татарстан в части сопровождения команд с молодым пополнением к местам прохождения военной службы и посещения воинских частей в субъектах Российской Федерации.

6 июля 2020 г. общественный помощник Уполномоченного в Высокогорском муниципальном районе Газизов Рафис Гарафиевич сопровождал более 200 татарстанских призывников, которые в составе эшелона отправились для несения военной службы в Забайкальский и Хабаровский края, Омскую область. Р. Г. Газизов также посетил воинские части № 21250, 06705 и 11387 в Забайкальском крае, где встретился с призывниками из Республики Татарстан и командованием воинских частей.

17 июля 2020 г. Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан совместно с Военным комиссаром Республики Татарстан посетила войсковую часть 12-го зенитно-ракетного полка 31-й дивизии войск противовоздушной обороны, расположенную в Бахчисарайском районе Республики Крым.

3–4 августа 2020 г. Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан посетила войсковую часть № 18664 второго полка радиационной, химической и биологической защиты в Самарской области в целях встречи с командованием и татарстанскими призывниками.

В условиях пандемии состоялось большое историческое событие для всей страны – Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. В Республике Татарстан была развернута масштабная работа в целях обеспечения соблюдения свободы волеизъявления, тайны голосования, максимальной открытости процес-

са, его доступности для маломобильной группы населения и безопасности всех участников избирательного процесса.

Уполномоченным совместно с председателем Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан и председателем Общественной палаты Республики Татарстан проведен ряд проверок готовности избирательных участков.

С 25 июня по 1 июля 2020 г. в аппарате Уполномоченного была организована работа телефонной «горячей линии» по защите прав граждан в рамках проведения общероссийского голосования. Поступило 146 звонков. Информации о серьезных фактах нарушения избирательных прав граждан в рамках работы «горячей линии» не поступило. Много звонков было принято по вопросам разъяснения порядка голосования по прописке, по месту нахождения, досрочного и электронного голосования, голосования на дому.

Поступали также звонки по вопросам голосования на мобильных избирательных участках (шатры, палатки, автобусы). Некоторых граждан данная новая форма проведения голосования смутила, чем и были вызваны звонки; некоторых – наоборот заинтересовала, что жители Республики также отмечали в телефонном разговоре. Часть звонков касалась вопросов обеспечения санитарной безопасности на избирательных участках. Несколько устных обращений поступило с жалобой на отсутствие средств индивидуальной защиты, индивидуальных ручек либо их предоставление не в индивидуальном пакете.

По поступившим звонкам Уполномоченный и его общественные помощники в муниципальных районах осуществили выездные проверки. Информация доведена до председателей УИК и ответственных ТИК. Все замечания по итогам проверок устранены.

Особое внимание в сложившихся обстоятельствах распространения коронавирусной инфекции было обращено на обеспечение принципа равного избирательного права. Многие медицинские организации и учреждения уголовно-исполнительной системы оставались закрытыми на карантин.

В целом в Республике для проведения общероссийского голосования было образовано 2809 избирательных участков,

в том числе: в общем порядке – 2762; в местах временного пребывания избирателей – 47.

Во всех следственных изоляторах на территории Республики Татарстан избирательные участки были доступны и полностью обеспечены средствами индивидуальной защиты, оборудованием для дезинфекции и материалами для проведения голосования. Всего на территории следственных изоляторов приняли участие в голосовании более 1800 следственно-арестованных и около 200 сотрудников.

Внимание Уполномоченного также было обращено к лицам, находившимся под домашним арестом. На учете филиалов ФКУ «Уголовно-исполнительная инспекция УФСИН России по Республике Татарстан» на момент проведения голосования состояло 237 лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде домашнего ареста. Все изъявили желание проголосовать, разрешение на выход было предоставлено.

Из 211 осужденных к принудительным работам избирательным правом обладали 209 человек. 189 из них изъявили желание проголосовать, голосование было организовано на территории исправительного центра (ФКУ ИЦ-1 УФСИН России по Республике Татарстан).

Министерством здравоохранения Республики Татарстан также были созданы условия для голосования на территории 33 УИК с временным пребыванием избирателей в подведомственных Министерству медицинских организациях в 9 городах республики (Альметьевск, Бугульма, Елабуга, Зеленодольск, Лениногорск, Нижнекамск, Нурлат, Чистополь, Казань) и с. Высокая Гора.

На территории ГАУЗ «Республиканская клиническая психиатрическая больница имени академика В. М. Бехтерева» правом участия в голосовании обладали 350 человек, всем была предоставлена возможность проголосовать.

На территории ФКУ «Казанская психиатрическая больница специализированного типа с интенсивным наблюдением» Министерства здравоохранения Российской Федерации правом участия в голосовании обладало 666 человек, всем была предоставлена возможность проголосовать.

Также по нашей инициативе проведено заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа в режиме видеоконференции посредством программы Zoom. Основной темой повестки стала защита прав и свобод человека и гражданина в рамках распространения COVID-19 в различных сферах жизни. Обсуждение коснулось трудовых прав, избирательных прав и права на возвращение на Родину, положения иностранных граждан и лиц без гражданства, поддержки социально незащищенных категорий граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций, субъектов малого и среднего предпринимательства и др.

§ 3.7. О взаимодействии Общественной палаты Воронежской области с уполномоченным по правам человека в сфере совершенствования механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина

Общественную палату Воронежской области и уполномоченного по правам человека традиционно связывают очень продуктивные рабочие отношения, опирающиеся на опыт тесного взаимодействия по самому широкому спектру направлений. Оба института созданы государством в целях получения обратной связи с обществом (*с так называемой общественной властью*) при решении наиболее сложных политических и социально-экономических задач. При этом сеть Общественных палат постепенно становится одной из важнейших площадок общественно-государственного диалога. Общественные палаты различного уровня дают гражданским активистам, представителям некоммерческих организаций и всем неравнодушным гражданам возможность публично представить, обсудить и довести свои инициативы до сведения представителей власти и средств массовой информации. Этот механизм «обратной связи» служит социальным индикатором эффективности выполнения органами государства своих функций. Как показывает международный опыт,

развитие такого механизма позволит вносить существенные корректировки в направления деятельности власти в сторону реальной защиты интересов личности и общества, что значительно повышает уровень доверия граждан к решениям властных структур.

Именно защиту прав и учет интересов граждан и общественных объединений при проведении современной государственной политики определил приоритетным направлением своей работы новый состав палаты, приступивший к исполнению своих полномочий в июле 2020 г.

Эта цель в полной мере пересекается с аналогичными целями деятельности уполномоченного по правам человека, который обеспечивает гарантии государственной защиты прав и свобод граждан и, что самое главное, способствует восстановлению нарушенных прав. Поэтому важно продолжение сотрудничества Палаты с уполномоченным по правам человека в сфере совершенствования механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека.

Взаимодействие Общественной палаты Воронежской области с уполномоченным по правам человека осуществляется, прежде всего, в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития региона (иначе выражаясь, взаимодействие направлено на обучение власть имущих слушать и слышать народ, а народ осознать свои потребности, и главное, донести их до власти в правовом поле через своих представителей. Это позволит снизить социальную напряженность и избежать социальных потрясений).

Учитывая, что свои задачи Общественная палата реализовывает посредством:

- привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- выдвижения и поддержки гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

- проведения общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов Правительства и исполнительных органов государственной власти;

- осуществления общественного контроля над деятельностью исполнительных органов государственной власти;

- выработки рекомендаций органам государственной власти при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан, чья деятельность направлена на развитие гражданского общества;

- оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам муниципальных районов Воронежской области,

то именно по этим направлениям шло взаимодействие.

Так, например, самый крупный блок совместной деятельности касается работы с наблюдателями за выборами. Палата и уполномоченный, как говорится, «рука об руку» всегда осуществляли общественный контроль за соблюдением избирательных прав граждан при проведении выборов различного уровня. Затем, после наделения Общественной палаты полномочиями наблюдателей за процессом выборов (начиная с выборов Президента РФ) практически всю работу проводили в ходе совместных консультаций, круглых столов и слушаний с участием федеральных и региональных экспертов. Это:

- экспертиза законодательной базы;

- внесение в рамках права законодательной инициативы предложения по изменению областного законодательства об Общественной палате;

- разработка «золотых стандартов» для наблюдателей;

- организация «горячей линии» для связи с избирателями;

- подписание соглашений с НКО о совместной работе по подготовке общественных наблюдателей;

- подготовка порядка назначения наблюдателей и проведение их обучения.

По окончании наблюдательной кампании проводился анализ работы мониторинговых групп и ситуационных центров. Рекомендации направлены в Общественную палату

Российской Федерации и Избирательную комиссию Воронежской области.

Регулярно проводится совместная работа:

– в сфере экспертизы законодательства: по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере трудовых отношений, образования, здравоохранения, спорта, защиты прав лиц с ограниченными возможностями, деятельности общественных советов при исполнительных органах власти Воронежской области;

– по предоставлению кандидатур в Общественную наблюдательную комиссию ОПРФ по Воронежской области, которая осуществляет контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и помощь лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также членам их семей, в том числе в период социальной адаптации и реабилитации;

– по вопросам реализации Стратегии Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы;

– по рассмотрению обращений и заявлений граждан о нарушении их прав.

Взаимодействие в перечисленных сферах способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства о правах человека и общества и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами международного права.

В целях дальнейшего формирования гражданского общества выработка мер, направленных на соблюдение и восстановление нарушенных прав граждан, должна носить комплексный характер, с привлечением широкого круга государственных и общественных институтов. Для этого необходимо усилить информационное взаимодействие. Поэтому Общественной палате и институту уполномоченного в дальнейшем необходимо уделить больше внимания:

– правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

– созданию совместных рабочих групп для проведения качественных проверок по фактам нарушений прав и свобод че-

ловека и общества с последующим размещением информации на сайтах Общественной палаты;

– подготовке совместных заключений (рекомендаций) о нарушении прав с указанием мер по их восстановлению;

– более активному использованию права законодательной инициативы по внесению законопроектов о совершенствовании механизма обеспечения защиты прав человека и общества на рассмотрение в Воронежскую областную думу;

– осуществлению совместных приемов граждан (в том числе выездных) по вопросам, относящимся к компетенции Общественной палаты и уполномоченного по правам человека.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Авакьян С. А. – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации.

Белоножкин В. И. – руководитель аппарата уполномоченного по правам человека в Воронежской области, доктор технических наук, профессор.

Броневиц В. Т. – Уполномоченный по правам человека в Камчатском крае.

Бялкина Т. М. – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», доктор юридических наук, профессор.

Василевич Г. А. – заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

Зражевская Т. Д. – уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», заслуженный юрист Российской Федерации.

Зумакулов Б. М. – Уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике, доктор исторических наук, профессор, заслуженный деятель науки Кабардино-Балкарской Республики и Карачаево-Черкесской Республики.

Зумакулова З. А. – заведующий кафедрой гражданского права и процесса Института права, экономики и финансов ФГБОУ ВО «Кабардино-Балкарский государственный университет», кандидат юридических наук, доцент.

Колобова Т. В. – советник аппарата уполномоченного по правам человека в Воронежской области.

Мельников Ю. Б. – Уполномоченный по правам человека в Приморском крае, кандидат юридических наук.

Милов П. В. – Уполномоченный по правам человека в Пермском крае.

Овсеян Ж. И. – заведующий кафедрой государственного (конституционного) права юридического факультета ФГБОУ ВО «Южный федеральный университет», доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

Сабурская С. Х. – Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, кандидат философских наук.

Стародубцева И. А. – доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», кандидат юридических наук.

Хван Н. С. – председатель Общественной палаты Воронежской области.

Хорунжий С. Н. – секретарь Избирательной комиссии Воронежской области, доцент кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», кандидат юридических наук.

Хубиев Б. Б. – заведующий кафедрой ФГБОУ ВО «Кабардино-Балкарский государственный университет», член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки Кабардино-Балкарской Республики.

Научное издание

**НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Монография

Редактор *Е. В. Жеребцова*
Компьютерная верстка *Л. О. Мещеряковой*

Подписано в печать 03.12.2021. Формат 60×84/16.
Уч.-изд. л. 7,8. Усл. п. л. 8,5. Тираж 100 экз. Заказ 235

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3