

*На правах рукописи*



**Плотникова Александра Эдуардовна**

**СТРУКТУРНО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ  
ОСОБЕННОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Челябинск 2013

Работа выполнена в федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор,  
**Уваров Александр Анатольевич**

**Официальные оппоненты:** **Лебедев Валериан Алексеевич**,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
Заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
ФГБОУ ВПО «Московский государственный  
юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права

**Титова Елена Викторовна**,  
кандидат юридических наук, доцент,  
Уставный суд Челябинской области,  
судья

**Ведущая организация:** **Саратовский социально-экономический  
институт (филиал) ФГБОУ ВПО  
«Российский экономический  
университет им. Г.В. Плеханова»**

Защита диссертации состоится «21» сентября 2013 г. в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «19» августа 2013 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Н.С. Конева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Важнейшие права и свободы человека и принцип обязательности их соблюдения, неотъемлемости и неотчуждаемости закрепляет принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации. Органы государственной власти и должностные лица обязаны соблюдать эти права и свободы и обеспечивать их защиту. Однако, несмотря на деятельность многочисленных органов власти, для которых функция защиты прав и свобод человека является основной, вопрос гарантированности прав и свобод в России является наиболее острым.

В условиях российской действительности деятельность уполномоченного по правам человека (омбудсмана) призвана стать необходимой дополнительной гарантией прав и свобод человека. Этот государственный орган уже доказал свою эффективность в зарубежных странах. Процесс становления и распространения омбудсмана в России осложняется проблемами концептуального и практического характера, связанными со структурно-организационными и функциональными особенностями уполномоченного по правам человека в условиях российской политической системы, что вызывает необходимость серьезного научного исследования с целью внесения предложений по совершенствованию и повышению эффективности функционирования данного правозащитного института. При этом омбудсман не может действовать изолированно от других государственных органов и институтов гражданского общества. Хотя функции российского омбудсмана реализуются в ходе его самостоятельной работы, без взаимодействия с иными органами власти, должностными лицами и правозащитными организациями он не сможет решить ни одной задачи своей правозащитной деятельности.

Российский омбудсман вызывает постоянный растущий интерес со стороны научного сообщества и общественности, наблюдается увеличение числа граждан, получивших поддержку и действенную помощь в борьбе за свои нарушенные права именно в этом государственном органе. Только за последние четыре года с 2009 по 2012 гг. к уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступило более 110 тысяч жалоб, по большей части которых либо удалось добиться восстановления прав заявителей, либо были предложены пути разрешения проблемы с

подробными разъяснениями. Появление на федеральном и региональном уровнях ряда специализированных омбудсманов (по правам ребенка, по правам пенсионеров, в апреле 2013 г. принят закон об уполномоченных по защите прав предпринимателей) вызывает целый ряд вопросов, связанных с дифференциацией и интеграцией сферы правозащитной деятельности однородными органами власти.

В этой связи представляется важным провести комплексное исследование структурно-организационных и функциональных особенностей деятельности омбудсмана в Российской Федерации и анализ его взаимоотношений со специализированными органами, входящими в механизм защиты прав и свобод человека. С учетом федеративной формы государственного устройства Российской Федерации представляется необходимым обобщить опыт законодательного регулирования деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, предложить оптимальные формы их взаимодействия с уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, внести предложения по усилению интеграции этих однородных структур уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы диссертации.** Теоретическую основу настоящего исследования составили труды зарубежных и российских ученых-правоведов по вопросам прав человека, проблемам деятельности государственных органов, правового статуса социальных институтов. Это работы: М.М. Абдулаева, С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А. Азарова, С.С. Алексеева, Х.–Р. Альваро, М.В. Баглая, С.В. Бендюриной, Н.А. Богдановой, А.С. Бурмистрова, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, А.В. Демeneвой, В.О. Лучина, А.Ю. Сунгурова, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.Ф. Черданцева, В.Е. Чиркина, Ж.–Л. Шабо и многих других.

Изучением механизма защиты прав и свобод человека и гражданина занимаются ученые в различных отраслях права. В отечественной литературе всестороннее исследование получили вопросы становления, развития омбудсмана, его статуса, развитие уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, место омбудсмана в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Этим вопросам деятельности омбудсмана посвящены публикации А.А. Бегаевой, С.Н. Белясова, В.В. Бойцовой, Л.В. Бойцовой, Н.В. Бутусовой, Е.С. Буянкиной, Р.Г. Вагизова, Т.А. Васильевой, И.Ф. Вершининой, О.Н. Дорониной, Н.Ю.

Заворотнюк, В.В. Комаровой, Ю.Л. Корабельниковой, Н.В. Корнеевой, Е.А. Лукашевой, А.Ю. Семеновой, Н.Ю. Хаманевой, В.В. Эмих. Вместе с тем можно отметить недостаточное внимание к уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. В этой связи комплексное правовое исследование структурно-организационных и функциональных аспектов деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации отсутствует.

**Цель диссертационного исследования** – обосновать и выявить роль омбудсмана в Российской Федерации в правозащитной деятельности государства и институтов гражданского общества и выработать рекомендации для оптимизации его структурно-организационных и функциональных основ деятельности.

Достижение указанной цели обеспечивается за счет решения следующих **задач**:

– изучить процесс становления омбудсмана в зарубежных странах для выявления причин его развития и факторов эффективности;

– исследовать процесс возникновения и развития уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, выявить проблемные вопросы его современного функционирования;

– определить место уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;

– исследовать статус, структуру и организацию деятельности омбудсмана в Российской Федерации, выявить проблемы в правовом регулировании и предложить пути их решения;

–изучить функции омбудсмана, классифицировать их по различным основаниям, исследовать наиболее важные функции, особенности их реализации и разработать рекомендации и предложения по совершенствованию их правового регулирования;

– исследовать формы и методы взаимодействия омбудсмана с Государственной Думой Российской Федерации, судебными органами и органами прокуратуры, правозащитными организациями, разработать рекомендации и предложения по совершенствованию взаимодействия при осуществлении деятельности по обеспечению прав и свобод человека.

**Объектом диссертационного исследования** выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере установления и реализации структурно-организационных и функциональных особенностей

функционирования уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**Предмет диссертационного исследования** составляют теоретические, правовые, организационные основы деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также его взаимодействия с органами государственной власти и правозащитными организациями по обеспечению основных прав и свобод.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составляют современные методы научного познания: сравнительно-правовой, исторический, формально-юридический, системный, функциональный, методы анализа и синтеза, логический и др. Данные, полученные в результате применения этих методов, имеют не только теоретическое, но и практическое значение.

**Нормативно-правовую основу диссертационного исследования** составляют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, подзаконные акты, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, конституции (уставы) и правовые акты субъектов Российской Федерации и другие нормативные акты и соглашения.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется сформулированными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями, направленными на совершенствование омбудсмана в Российской Федерации. Обоснована оригинальная авторская позиция по вопросу о месте уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в механизме разделения властей. Проведен подробный анализ структуры омбудсмана, исследована организация его деятельности. Исходя из направлений деятельности уполномоченного по правам человека, обосновано выделение его функций, впервые в научной литературе предложены классификации этих функций, определены проблемы в их реализации, предложены пути их преодоления. Предложены меры по обеспечению взаимодействия федерального омбудсмана и омбудсманов субъектов Российской Федерации, а также их взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, обеспечивающими права и свободы человека и гражданина в России, и правозащитными организациями. Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать ряд предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего

законодательства, регулирующего деятельность омбудсманов в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Современная модель омбудсмана, действующего в России, сформировалась с учетом формы правления, политического режима, формы государственного устройства. Сильная президентская власть ограничила потенциальные возможности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, определила правовое положение омбудсмана Российской Федерации и объем его полномочий, не ориентированных на парламентскую ветвь власти. Несмотря на то, что Уполномоченный по правам человека Российской Федерации назначается Государственной Думой Российской Федерации, он не стал органом парламентского контроля по защите прав человека. Все это вызывает необходимость принятия законодательных мер по усилению интеграционных связей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации и с Президентом Российской Федерации как гарантом прав и свобод граждан.

2. Институт омбудсмана действует субсидиарно по отношению к существующим механизмам защиты прав граждан, омбудсман занимает особое место в системе органов государственной власти, что обусловлено спецификой его целей (содействие реализации и защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации), гарантий и методов его деятельности. Несмотря на отсутствие у омбудсмана Российской Федерации императивных властных полномочий, он наделен законодательством достаточной компетенцией для эффективного выполнения собственных функций, основываясь, прежде всего на авторитете и уважении к омбудсману. Омбудсмана в России можно отнести к контрольной ветви власти, но при этом следует отметить, что он наделен контрольной функцией в усеченном виде, поскольку обладая правом обращаться к органам власти и должностным лицам в установленных законом формах, он не имеет права применять меры принуждения, его указания носят рекомендательный характер. По характеру воздействия и сфере применения данная контрольная функция уполномоченного по правам человека представляет собой мониторинг нормативных и правоприменительных актов, направленный на защиту и обеспечение прав и свобод граждан.

3. Институт уполномоченного по правам человека в России представляет собой систему взаимосвязанных конституционно-правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, возникающие в связи с деятельностью уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, не связанных с федеральным уполномоченным административным подчинением, и действующих при них экспертных и общественных советов в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами и должностными лицами. Получившие распространение в России специализированные уполномоченные по правам ребенка, пенсионеров, предпринимателей, действующие на территории России, функционируют автономно по отношению к омбудсману в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации, поскольку предметом их деятельности в правозащитной сфере являются правоотношения, направленные на защиту прав и свобод определенной группы лиц. Между тем, все эти однородные правозащитные органы власти должны быть объединены в единую систему омбудсманов в Российской Федерации на основе их общих принципов, функций, форм, методов (способов) и гарантий деятельности. Дифференциация их статуса должна существовать с учетом предмета деятельности, делением их, соответственно, на универсальные и специальные, а также территории, в пределах которой осуществляется их компетенция (федеральные и субъектов Российской Федерации).

4. Функции уполномоченного по правам человека представляют собой отдельные направления в содержании его деятельности в соответствии с занимаемым им местом в государственном механизме и политической системе общества. В диссертации представлена авторская классификация функций омбудсмана Российской Федерации: обязательные (корректирующая, просветительская, координационная, правотворческая, контрольная, диагностическая) и факультативные (превентивная, консультационно-ориентирующая, организационная, функция содействия совершению правовых актов и административных процедур); в зависимости от отнесения их к направлениям деятельности омбудсмана; по степени важности – на основные (функция восстановления нарушенных прав и свобод, правотворческая, контрольная, просветительская, координационная) и вспомогательные (организационная, диагностическая, прогнозирования).



5. Учитывая важность и результативность правотворческой деятельности российского омбудсмана, следует внести дополнение в ст. 104 Конституции Российской Федерации с тем, чтобы включить российского омбудсмана в перечень органов, чьи заключения по законопроектам, касающимся прав человека, являются обязательными. Также следует внести соответствующие изменения и дополнения в ст. 108 Регламента Государственной Думы Российской Федерации, включив уполномоченного по правам человека в список тех органов власти, куда Совет Государственной Думы направляет законопроект для подготовки и представления замечаний, отзывов и предложений.

6. В целях конструктивного взаимодействия Уполномоченного по правам человека с Государственной Думой Российской Федерации по обеспечению прав и свобод человека и гражданина и усилению контрольной функции омбудсмана предлагается дополнить ст. 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и главу 19.1 Регламента Государственной Думы Российской Федерации «Порядок рассмотрения вопросов, связанных с взаимоотношениями Государственной Думы и Уполномоченного по правам человека Российской Федерации», предусмотрев обязанность Государственной Думы Российской Федерации по итогам рассмотрения ежегодного и специального докладов омбудсмана принять постановление о мерах по устранению причин и условий, способствующих нарушению прав и свобод человека и гражданина, указанных в докладе. В законах субъектов Российской Федерации об омбудсманах также следует предусмотреть формы реагирования законодательных органов субъектов Российской Федерации на доклады омбудсманов в субъектах Российской Федерации.

7. Для обеспечения организационных гарантий реализации омбудсманами своих полномочий и во избежание правовых коллизий необходимо дополнить ст. 401.2 УПК Российской Федерации, включив омбудсмана в число лиц, имеющих право обжаловать вступившее в законную силу судебное решение в интересах лиц, чьи права и законные интересы нарушены; внести изменения в ст. 376 ГПК, предоставив омбудсману право на обращение в суд кассационной инстанции для обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений, за исключением судебных постановлений Верховного Суда Российской Федерации наряду с лицами, участвующими в деле, и другими лицами, чьи права и законные интересы нарушены судебными постановлениями; включить омбудсмана в число лиц,

имеющих право обжаловать вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов путем внесения соответствующих изменений в главы 25 и 30 КоАП Российской Федерации.

8. С целью усиления взаимосвязи уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» следует дополнить нормой о создании Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, в который должны входить представители неправительственных правозащитных организаций, общественных советов при уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, а также представители органов государственной власти, национальных объединений и других объединений, заинтересованных в повышении защищенности прав граждан. Состав Общественного совета должен определяться Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации самостоятельно.

**Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.** Диссертация выполнена на кафедре теории государства и права и конституционного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет», где проведено ее обсуждение и рецензирование. Отдельные положения диссертации докладывались на научных конференциях, на заседаниях кафедры теории государства и права и конституционного права Оренбургского государственного университета, а также отражены в опубликованных автором работах.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в определении автором историко-правовых причин формирования омбудсмана в Российской Федерации, понятий функции, правового статуса омбудсмана, рассмотрении совокупности юридических норм, регулирующих деятельность омбудсмана в России, как комплексного конституционно-правового института, выявлении достоинств и недостатков действующего в Российской Федерации омбудсмана, что может послужить дальнейшему развитию теории обеспечения законности в сфере защиты прав и свобод человека, разрешению ряда дискуссионных в настоящее время вопросов названной теории. Сформулированные в работе выводы и предложения создают научно-

практическую базу для дальнейших исследований в данном направлении для деятельности уполномоченного по правам человека, могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства, при разработке новых нормативных правовых актов.

**Практическая значимость диссертационного исследования** определяется тем, что содержащиеся предложения и рекомендации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курса «Конституционное право Российской Федерации», «Права человека», специальных курсов и подготовке учебных пособий.

**Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.** Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в тринадцати научных статьях, две из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Положения диссертационного исследования активно используются в учебном процессе Оренбургского государственного аграрного университета по дисциплине «Конституционное право Российской Федерации».

Диссертация прошла обсуждение и одобрена кафедрой теории государства и права и конституционного права Оренбургского государственного университета.

**Структура диссертационного исследования** построена в соответствии с кругом вопросов, раскрывающих тему и обеспечивающих последовательное освещение анализируемых материалов и источников. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения и библиографического списка.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, дается оценка степени научной разработанности темы диссертации, раскрывается теоретическая и методологическая основа работы, ее научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**Первая глава «Уполномоченный по правам человека в системе органов государственной власти»** состоит из трех параграфов.

**В параграфе первом «История возникновения уполномоченного по правам человека как государственного органа»** рассматривается история развития омбудсмана в зарубежных странах и в Российской Федерации. Автор исследует понятие прав и свобод человека и гражданина, определение механизма защиты прав и свобод человека.

Для понимания теоретико-правовых основ компетенции уполномоченного по правам человека в Российской Федерации важное значение приобретает изучение объективных условий его зарождения в зарубежных странах, а также выделение общих и особенных черты его функционирования. Автор отмечает, что развитие омбудсмана в различных странах вызвано необходимостью предоставить гражданам дополнительные гарантии реализации прав и свобод. Омбудсман адаптируется к каждой конкретной стране с учетом исторических традиций и организации государственной власти. Распространение омбудсмана было вызвано внешними и внутренними причинами, прежде всего постоянным усложнением функций государственного аппарата в условиях развития социально ориентированного государства, в результате он трансформировался в независимый орган, наделенный компетенцией по надзору за соблюдением прав человека.

Появление уполномоченного по правам человека в России было вызвано изменением политической системы страны под влиянием международных организаций и правозащитного движения. Диссертантом исследуются особенности развития омбудсмана в России, факторы, повлиявшие на его формирование, и, исходя из анализа законодательства и практики, автор полагает, что форма правления с сильной президентской властью и федеративное государственное устройство определили характер взаимоотношений федерального уполномоченного по правам человека и уполномоченных по правам человека в субъектах России. Автор исследует процесс распространения региональных омбудсманов и обосновывает необходимость обеспечить регулирование их деятельности не только законодательством субъектов России, но и принятием Федерального закона «Об основах деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации».

**Второй параграф «Место уполномоченного по правам человека в системе других конституционно-правовых институтов, обеспечивающих**

**и реализующих основные права и свободы»** посвящен изучению роли и места омбудсмана Российской Федерации в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в России. Автор обращает внимание на двойственный характер рассматриваемого государственного органа. Среди признаков, объединяющих омбудсмана с органами государственной власти, автор выделяет учреждение в установленном законом порядке, наделение властными полномочиями определенного содержания и объема, действие от имени государства, наделение собственными функциями, осуществляемых в специфических организационно-правовых формах, состав из государственных служащих, имеющих особый статус и выполняющих свои полномочия на профессиональной основе. В то же время омбудсман не имеет права издавать обязательные к исполнению акты и применять принуждение в установленных законом случаях, что различает его с органами государственной власти. Омбудсман является государственным органом и обладает определенными властными полномочиями, при этом ему важно иметь поддержку широких слоев населения и представлять их интересы.

Автор исследует положение омбудсмана в политической системе, поскольку с точки зрения разделения властей на три основные ветви он занимает в ней уникальное положение. Изучив мнения ученых-правоведов и проанализировав законодательство, автор приходит к выводу о принадлежности омбудсмана в Российской Федерации к особой контрольной ветви власти.

Исследование деятельности отдельных государственных органов, входящих в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, и установление достоинств омбудсмана, позволили диссертанту сделать вывод о том, что уполномоченный по правам человека в России занимает особое место в системе органов государственной власти, обусловленное спецификой его целей (содействие реализации и защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации), гарантий и методов его деятельности. Несмотря на отсутствие у омбудсмана Российской Федерации императивных властных полномочий, он наделен законодательством достаточной компетенцией для эффективного выполнения собственных функций. Омбудсман действует субсидиарно по отношению к существующим механизмам защиты прав граждан.

**В параграфе третьем «Статус, структура и организация деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»** исследуется правовой статус омбудсмана, структура

омбудсмана в Российской Федерации, связи между ее элементами, изучаются формы организации деятельности омбудсмана.

Последовательно рассматривая отдельные элементы структуры омбудсмана как государственного органа, автор прежде всего исследует вопросы возникновения, ограничения, прекращения и сроков действия статуса омбудсмана в Российской Федерации, используя классификации органов государственной власти, автор характеризует уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как производный назначаемый орган по способу создания, высший орган по объему властных полномочий (а омбудсманов в субъектах Российской Федерации отнесем к местным органам, поскольку они действуют в рамках субъекта Российской Федерации), орган специальной компетенции, единоначальный и постоянный. Диссертант анализирует различные определения статуса уполномоченного и его содержания и приходит к выводу, что возникновение и сроки действия статуса омбудсмана являются неотъемлемым элементом его статуса.

По нашему мнению, требования к кандидату в омбудсманы в Российской Федерации значительно занижены и не могут быть признаны оптимальными, статус омбудсмана нуждается в корректировке путем установления верхнего возрастного предела для осуществления им своих полномочий в возрасте 65 лет, обязательности наличия высшего юридического образования и ряда других дополнений.

Диссертантом анализируются разнообразные формы деятельности омбудсмана: проверки, отчеты, обращения, экспертизы, запросы, заключения, участие в заседаниях органов государственной власти и местного самоуправления. Автор приходит к выводу о необходимости подробной регламентации в законодательном порядке форм и способов взаимодействия федерального омбудсмана и омбудсманов в субъектах Российской Федерации друг с другом и с органами государственной власти, предусмотрев порядок их взаимоотношений и форм реагирования органов власти на акты омбудсмана, адресованные им.

Глава вторая **«Основные функции уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Общая характеристика функций уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»** диссертантом анализируются различные определения понятия «функция», предложенные в научной литературе, и сделанные выводы позволили

сформулировать определение понятия «функция омбудсмана» реализация компетенции омбудсмана в соответствии с занимаемым им местом в государственном механизме и политической системе общества. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации реализует одну из важнейших функций государства – обеспечение прав и свобод человека и гражданина в рамках своей компетенции.

Раскрывая основные точки зрения на вопрос об эволюции функций омбудсмана с момента его возникновения в мире, диссертант обращает внимание на следующие принципиальные положения. Деятельность первых омбудсманов заключалась прежде всего в контрольных функциях, но впоследствии компетенция омбудсмана дополнилась функцией защиты прав человека. Автором исследуются мнения ученых о видах функций и нормы законодательства, на основе чего предлагается классификация функций по содержанию на контрольную, консультационно-ориентирующую, диагностическую, координационную, правотворческую, просветительскую, превентивную, корректирующую, функцию содействия совершению правовых актов и административных процедур, информационную, организационную. Также автор предлагает классифицировать функции на обязательные (точно очерчивающих права и обязанности омбудсмана и не допускающих отступлений от них по его воле) и факультативные (при их выполнении омбудсману предоставляется возможность самому выбирать форму своих взаимоотношений, урегулированных нормами права), критерием в данном случае выступает отнесение действий омбудсмана в рамках выполняемой функции к основным направлениям его деятельности, указанных в законе. Таким образом, проявляется дискреционность власти омбудсмана в Российской Федерации — он по собственному усмотрению решает вопросы своего ведения в установленных законом рамках.

Диссертантом предлагается разделять функции российского омбудсмана по степени важности на основные и вспомогательные. Основные функции выполняются в соответствии с целями деятельности омбудсмана, направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина, с их помощью осуществляются наиболее общие, важнейшие направления деятельности омбудсмана по выполнению основных стратегических задач и целей, поставленных перед ним (например, функция восстановления нарушенных прав и свобод, законотворческая, контрольная, просветительская, координационная функции); вспомогательные функции осуществляются с целью обеспечения выполнения основных функций, с их помощью

выполняются второстепенные задачи, они представляют собой составные части основных функций (организационная, диагностическая функции, функция прогнозирования). Основное их назначение – создание необходимых условий для нормальной деятельности аппарата омбудсмана.

Изучив особенности функционирования омбудсмана, автор выделяет определенные признаки его функций и обозначает проблемы, с которыми сталкивается уполномоченный по правам человека при осуществлении своих функций.

**Параграф второй «Функция восстановления нарушенных прав и свобод граждан»** посвящен исследованию основной функции уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – восстановления прав и свобод человека и гражданина.

Автор анализирует формы реализации функции восстановления прав в зарубежных странах, отмечая главную особенность омбудсмана - отсутствие у него карательных функций, основным способом влияния омбудсмана являются его рекомендации. Российское законодательство устанавливает для омбудсмана возможность при реализации функции восстановления прав человека направления своих замечаний и предложения государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам по результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб. Диссертантом исследуются формы реагирования уполномоченного по правам человека на полученную жалобу и требования к ее содержанию.

Возможность проведения независимого расследования конкретных случаев нарушения прав человека является важной характеристикой омбудсмана. На основе анализа норм законодательства Российской Федерации автор классифицирует основания для обращения к федеральному омбудсману.

Диссертантом предлагаются следующие меры по совершенствованию процедуры обращения к уполномоченному по правам человека:

- предоставление права инициировать расследование омбудсмана по запросам депутатов парламента, общественной организации;
- законодательное закрепление в законе нормы об обращении к уполномоченному по правам человека через представителя;
- закрепление в законе права омбудсмана восстанавливать срок, в течение которого заявитель вправе направить ему жалобу для рассмотрению,



в случаях, имеющих особое общественное значение, либо пропуска срока по уважительной причине;

– законодательное закрепление срока рассмотрения жалоб уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в течение 30 дней.

В диссертации анализируются основные сформулированные в научной литературе определения понятия «жалоба» и «жалоба уполномоченному по правам человека». Диссертантом исследуется статистика рассмотрения федеральным уполномоченным по правам человека жалоб заявителей за 2007-2012 гг. с целью выявления коэффициента его полезного действия и сделан вывод об эффективности и необходимости функционирования омбудсмана в России, поскольку помимо разрешения проблем тысяч людей омбудсман на основе анализа обращений граждан реализует другие важные функции: корректирующую, просветительскую, правотворческую, контрольную и др.

**В параграфе третьем «Правотворческая функция уполномоченного по правам человека»** на основе анализа законодательства и практики деятельности омбудсмана делается вывод о том, что законотворческая функция омбудсмана является одним из важнейших направлений его деятельности для совершенствования и модернизации правовых норм с целью улучшения ситуации с защитой прав человека и предупреждения их возможных нарушений.

Принципиальное отличие уполномоченного по правам человека от других государственных правозащитных структур заключается в том, что он обязан помимо рассмотрения жалоб граждан на нарушения прав в рамках действующего законодательства предпринимать усилия для его совершенствования для улучшения ситуации с правами человека. Автором обосновывается важность осуществления правотворческой функции омбудсмана. Анализ поступивших жалоб, их системное и комплексное изучение позволяют омбудсману видеть недостатки в нормативно-правовых актах и правоприменительной практике. В диссертации анализируются основные формы законотворческой деятельности омбудсмана, мнения ученых и практика зарубежных стран по вопросу наделения омбудсмана правом законотворческой инициативы, обосновывается необходимость предоставления этого права российскому уполномоченному по правам человека.

Далее диссертантом приводятся и обобщаются статистические данные использования федеральным омбудсманом предоставленных ему форм законотворческой инициативы с 2003 по 2012 гг. и делается вывод, что их реализация осложняется недостаточным правовым регулированием. Автор считает, что следует законодательно закрепить такие права Уполномоченного, как осуществлять правовую экспертизу проектов федеральных законов о правах и свободах человека, внесенных в Государственную Думу; получать планы законопроектной работы; участвовать в производстве экспертизы представляемых на государственную регистрацию нормативных правовых актов, касающихся прав и свобод человека и гражданина, поскольку отсутствие таких прав не позволяет ему в полной мере реализовать свои полномочия по основным направлениям его деятельности. Также автор представляет обоснования необходимости предоставления права законодательной инициативы федеральному омбудсману и омбудсманам в субъектах Российской Федерации.

В четвертом **параграфе «Просветительская, координационная, контрольная функции уполномоченного по правам человека»** устанавливается, каким образом реализуются просветительская, координационная и контрольная функции омбудсмана Российской Федерации, анализируется законодательство и практика его деятельности с целью совершенствования наиболее эффективных форм реализации указанных функций и поиска ранее не использовавшихся форм.

Автор отмечает, что просвещение в сфере прав и свобод человека – важное направление деятельности омбудсмана, он является единственным государственным органом, для которого эта функция рассматривается как его обязанность. Диссертантом анализируется правовое регулирование функции просвещения, систематизируются формы ее реализации, отмечается, что осуществление просветительской деятельности осложняется недостаточностью финансирования омбудсмана и существованием пробелов в законе. Диссертантом анализируются законы субъектов Российской Федерации об омбудсманах и практика их деятельности и делается вывод о схожести функций региональных омбудсманов с задачами федерального омбудсмана.

В диссертации предлагается, что координационная функция осуществляется омбудсманом в Российской Федерации во внутреннем и внешнем взаимодействии. Во внутренней структуре аппарата уполномоченный по правам человека осуществляет координацию его

подразделений и служащих. Во внешнем взаимодействии федеральный омбудсман осуществляет координацию региональных омбудсманов, органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, общественных объединений в объеме, предусмотренным соглашениями. Автор предлагает выделить правовые и организационные (внеправовые) формы реализации координационной функции: к первым относят акты, соглашения, договоры омбудсмана, ко вторым – организационные структуры – координационные комитеты, комиссии и советы.

По мнению автора, представляется целесообразным законодательное закрепление за омбудсманом координационной функции, следует предоставить федеральному уполномоченному право на обращение к Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации с предложениями о разработке и реализации федеральных целевых программ по организации и проведению комплексных мероприятий, направленных на обеспечение защиты прав человека. Закон, регулирующий деятельность омбудсмана в России, следует дополнить положением, прямо закрепляющим координационные полномочия федерального омбудсмана, указав в законе норму о его праве координировать деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и оказывать им правовую, организационную и иную помощь.

Анализируется региональное законодательство об уполномоченных по правам человека, автор выделяет роль Координационного Совета уполномоченных, отмечает, что во взаимоотношениях федерального омбудсмана и омбудсманов в субъектах Российской Федерации не могут иметь место субординационные отношения, поэтому для этих связей главным являются отношения координационного вида, проявляющиеся при осуществлении сотрудничества омбудсманов в различных формах.

В рамках координационной функции автор выделяет отдельное направление деятельности омбудсмана – функцию сотрудничества, которая реализуется как с субъектами, действующими на территории России и в рамках международного сотрудничества. Подробно анализируются правовые основы международного сотрудничества, его основные направления, отмечается тенденция развитие связей с международными организациями и региональными омбудсманами. Особое внимание, по мнению диссертанта, следует уделить активно развивающемуся сотрудничеству российского

уполномоченного по правам человека с Европейским Судом по правам человека.

Далее в диссертации обосновывается важность контрольной функции, автор определяет понятие «контрольная функция омбудсмана в Российской Федерации» как деятельность омбудсмана в Российской Федерации и омбудсманов в субъектах Российской Федерации по установлению выполнения норм в сфере прав и свобод человека и гражданина и их защите. Диссертант анализирует мнения ученых-правоведов о контрольных полномочиях омбудсмана и аргументирует тезис о том, что российский омбудсман наделен контрольной функцией, которая осуществляется в различных установленных законом формах, которые подробно исследуются автором. По нашему мнению, более детальная регламентация контрольных полномочий омбудсмана в законах, а также конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации будет способствовать повышению эффективности деятельности всего механизма государственной власти.

**Глава третья «Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека с иными органами публичной власти и общественными правозащитными организациями»** состоит из трех параграфов.

**Параграф первый «Взаимодействие уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Государственной Думой»** посвящен анализу развития взаимоотношений федерального омбудсмана и Государственной Думы Российской Федерации, выявлению наиболее эффективных форм их сотрудничества.

Анализируется содержание понятия «взаимодействие органов государственной власти», обосновывается особая роль парламента в деятельности омбудсмана, исследуются тенденции развития их взаимоотношений, среди которых автор выделяет тенденцию возрастания независимости обсуждаемого института от породившего его парламента. Автор предлагает разделить формы взаимодействия федерального омбудсмана и Государственной Думы Российской Федерации на две группы: взаимодействие, осуществляемое в связи с приобретения статуса омбудсмана и прекращением его полномочий, в том числе и досрочно, и взаимодействия, связанные с осуществлением омбудсманом своей деятельности в рамках направлений, установленных законодательством. Автором подробно исследуются отдельные формы взаимоотношений в рамках предложенной

системы, в результате чего разработаны рекомендации по совершенствованию их правового регулирования:

– дополнить ст. 33 ФКЗ об Уполномоченном по правам человека, предусмотрев обязанность Государственной Думы Российской Федерации по итогам рассмотрения ежегодного доклада омбудсмана принять постановление о мерах по устранению причин и условий, способствующих нарушениям прав и свобод человека и гражданина, указанных в докладе,

– установить в законах субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека обязанность органов законодательной власти субъектов по результатам заслушивания докладов омбудсманов принимать соответствующие постановления, содержащие рекомендации и предложения органам исполнительной власти и местного самоуправления субъекта о недопущении дальнейших нарушений прав граждан;

– законодательно установить право омбудсмана давать обязательное для рассмотрения Государственной Думой Российской Федерации заключение на законопроекты, касающиеся вопросов прав и свобод человека, а также закрепить процедуру по рассмотрению такого заключения.

**Второй параграф «Взаимодействие уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с судебными органами и прокуратурой»** посвящен анализу форм взаимоотношений омбудсмана с органами судебной власти и прокуратуры и выработке предложений по их совершенствованию и развитию.

Анализ законодательства и практики позволил автору определить взаимодействие омбудсмана с органами судебной власти как процесс воздействия функционально независимых, взаимообусловленных органов государственной власти друг на друга посредством определенных взаимных прав и обязанностей, направленный на повышение эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина и осуществляемый путем деятельности названных органов при выполнении своих служебных задач и полномочий с использованием различных методов и средств. Автор предлагает разделить формы взаимодействия судебных органов и омбудсманов на процессуальные (в ходе судопроизводства по определенному делу) и внепроцессуальные (не связанные с участием омбудсмана в судебном рассмотрении конкретного дела) и подробно их анализирует. Диссертант отмечает, что уполномоченный по правам человека не пытается заменить существующие механизмы правовой защиты, в том числе судебной, а лишь дополняет их. Особо исследуются отношения омбудсмана с Конституционным Судом Российской

Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Отмечаются сложности взаимодействия с судебными органами омбудсманов в субъектах Российской Федерации и предлагаются пути их решения.

Основные меры по совершенствованию взаимодействия уполномоченного по правам человека в России с судебными органами, предложенные диссертантом, сводятся к следующему: дополнить УПК, ГПК и КоАП Российской Федерации, включив уполномоченных по правам человека в число лиц, имеющих право ходатайствовать о пересмотре вступивших в законную силу приговора, определения, постановления суда в порядке, установленном законом; закрепить право российского омбудсмана обращаться с ходатайством о проверке конституционности законов, подзаконных нормативно-правовых актов и международных договоров путем внесения изменений в ст. 84 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; расширить круг субъектов обращения в конституционный (уставный) суд субъекта, включив в их число уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Автор выделяет схожесть задач (устранять нарушения закона и прав граждан) и общие черты деятельности омбудсмана и органов прокуратуры, при этом отмечая, что прокурорский надзор за соблюдением прав граждан как механизм защиты прав человека более востребован. Анализ законодательства и практики взаимодействия омбудсманов и органов прокуратуры позволил выявить ряд противоречий в правовом регулировании и сформулировать выводы о необходимости построения отношений между рассматриваемыми органами на основе конструктивного сотрудничества, предполагающего взаимный обмен информацией о состоянии прав и свобод человека на всей территории Российской Федерации, проведение совместных проверок в случаях массовых или грубых нарушений прав и свобод.

**Третий параграф «Взаимодействие уполномоченного по правам человека с общественными правозащитными организациями»** посвящен исследованию форм и методов взаимоотношений уполномоченного по правам человека и правозащитных организаций.

В диссертации раскрывается содержание понятия "гражданское общество", отмечается, что в современной России институты гражданского общества только формируются, и у них нет достаточных для осуществления контроля за деятельностью государственных органов. Уполномоченный по

правам человека в Российской Федерации призван обеспечивать содействие и поддержку институтов гражданского общества и способствовать развитию их сотрудничества с государством.

Автор анализирует зарубежный и российский опыт взаимодействия рассматриваемых институтов, отмечает отсутствие закрепления в законе форм и методов их сотрудничества, что приводит к развитию взаимоотношений на основе соглашений и договоров в самых разнообразных вариантах. Исследование практики этого сотрудничества позволяет выделить наиболее эффективные формы: совместные проверки, консультации, просветительская деятельность, деятельность в рамках экспертных советов. Автор отмечает схожие черты институтов и делает вывод о том, что единая основная правозащитная функция и схожие методы омбудсмана и правозащитных организаций позволяют добиться высоких результатов деятельности при разрешении наиболее актуальных и острых проблем защиты прав и свобод человека.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования и в обобщенном виде сформулированы основные теоретические выводы, положения и предложения об структурно-организационных и функциональных особенностях уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ  
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах  
и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Плотникова А.Э. Функции уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Известия Оренбургского аграрного университета. №2 (34). 2012. С. 247-249. – 0,4 п. л.

2. Плотникова А.Э. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов судебной власти // Вопросы управления. Выпуск 18. 2012. С.112-119. – 0,9 п. л.

**Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

3. Селезнева А.Э. Институт омбудсмана в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина // Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России: материалы ежегодной Всероссийской научно-теоретической конференции Оренбургского института (филиала) МГЮА. – Оренбург. 2007. 13 выпуск. С.174-176. – 0,4 п. л.

4. Плотникова А. Э. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Европейским Судом по правам человека // Советник юриста. – М.: Дело и Сервис, 2011. № 7. С. 99-104. – 0,9 п.л.

5. Плотникова А.Э. Правовое регулирование ограничения и прекращения статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Молодежь Сибири – науке России: материалы международной научно-практической конференции. – Красноярск, 2011. Часть 2. С. 213-218. – 0,46 п.л.

6. Плотникова А.Э. Особенности правового регулирования возникновения и срока действия статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых, посвященной памяти профессора В.Е. Корноухова. – Красноярск: НОУ Сибирский институт бизнеса, управления и психологии 2011. С. 45-53. – 0,45 п. л.



7. Плотникова А. Э. Проблемы нормативно-правового регулирования гарантий деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Диалектика современных инновационных механизмов по разрешению правовых конфликтов: материалы международной научно-практической конференции / под. ред. А. П. Гуськовой. – Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2011. С. 161-167. – 0,41 п.л.

8. Плотникова А.Э. Значение законотворческой деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Российское право: проблемы и перспективы: международная научно-практическая конференция: сборник материалов. – Биробиджан: АмГУ БФ. 2011. С. 306-310. – 0,5 п. л.

9. Плотникова А.Э. Правовое регулирование вопросов взаимодействия уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с международными организациями // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов II Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Часть 1 / под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: Изд-во НГТУ. 2010. С. 187-192. – 0,33 п. л.

10. Плотникова А.Э. Процессуальные особенности обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации // Проблемы современного российского права: международная научно-практическая конференция студентов и молодых ученых, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора И.В. Дюрягина: сб. статей. – Челябинск: Полиграф-Мастер. 2010. С. 117-119. – 0,24 п. л.

11. Плотникова А.Э. Проблемы взаимоотношений уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами местного самоуправления // Актуальные проблемы междисциплинарного поля наук: материалы Международной научно-практической конференции (30-31 марта 2012 г., г. Москва). – Ногинск: АНАЛИТИКА РОДИС, 2012. С. 20-26. – 0,5 п. л.

12. Плотникова А.Э. Основы взаимодействия уполномоченного по правам человека с правозащитными организациями по вопросам реализации прав и свобод граждан // Россия сегодня: тенденции и альтернативы развития: материалы международной научно-практической конференции. – Курган: Дамми. 2012. Том 1. С. 453-455. – 0,25 п. л.

13. Плотникова А.Э. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации // Проблемы и перспективы развития

российского права: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (5 апреля 2013 г., г. Нефтекамск). – Нефтекамск: Нефтекамский филиал Башкирского государственного университета. 2013. С.32-34. – 0,3 п. л.