


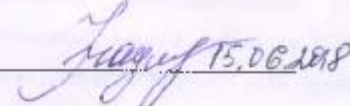
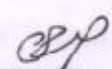
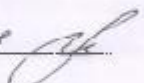
Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция  
Направленность (профиль) образовательной программы Государственно-  
правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  С.В. Чердаков  
« 15 » июня 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам  
человека в Амурской области: состояние и пути совершенствования

Исполнитель студент группы 421 об 2	 15.06.2018	Н.С. Наумова
Руководитель доцент, канд. юрид. наук	15.06.2018 	С.В. Чердаков
Нормоконтроль	15.06.18 	О.В. Громова

Благовещенск 2018

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический

Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков

(подпись)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента Наумовой Натальи Сергеевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Амурской области: состояние и пути совершенствования.

(утверждена приказом от \_\_\_\_\_ 201\_\_ г. № \_\_\_\_\_)

2. Срок сдачи студентом законченной работы \_\_ июня 2018 г.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Закон Амурской области от 28 апреля 2008 года № 27-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области».

4. Содержание выпускной квалификационной работы: Развитие института Уполномоченного по правам человека в Амурской области и совершенствование законодательства. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Амурской области: порядок

его назначения (избрания) на должность и освобождение от должности, задачи, полномочия, функции и основные направления деятельности. Пути совершенствования его конституционно-правового статуса.

5. Дата выдачи задания \_\_\_\_\_ 201\_\_ г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Чердаков Сергей Владимирович, доцент, канд. юрид. наук.

Задание принял к исполнению: \_\_\_\_\_

(дата, подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58с.,32 источника.

## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ, КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС, ДОКЛАД

Важнейшей задачей современного демократического государства является реализация интересов людей, которая возможна через создание определенных взаимоотношений между индивидом, обществом и государством. Уровень демократического развития общества определяется не только формальным признанием авторитета прав и свобод человека и гражданина, но и созданием эффективно действующего государственного и общественного механизма их обеспечения, позволяющему каждому человеку реализовать свои права и свободы. К элементам такого механизма можно отнести учреждение института Уполномоченного по правам человека, как на уровне Федерации, так и на уровне её субъектов.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с деятельностью уполномоченного по правам человека в Амурской области.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регламентирующие деятельность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Амурской области, а также практика применения его полномочий во всех сферах жизни граждан.

Цель работы - анализ состояния конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области, выявление недостатков в развитии института, а также пути совершенствования конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Амурской области	8
2 Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Амурской области	13
2.1 Понятие и элементы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Амурской области	13
2.2 Порядок назначения (избрания) и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Амурской области	14
2.3 Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человек в Амурской области	23
3 Пути совершенствования конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Амурской области	44
Заключение	52
Библиографический список	55

## ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей задачей современного демократического государства является реализация интересов людей, которая возможна через создание определенных взаимоотношений между индивидом, обществом и государством. Уровень демократического развития общества определяется не только формальным признанием авторитета прав и свобод человека и гражданина, но и созданием эффективно действующего государственного и общественного механизма их обеспечения, позволяющему каждому человеку реализовать свои права и свободы.

К элементам такого механизма можно отнести учреждение института Уполномоченного (далее- уполномоченного) по правам человека, как на уровне Федерации, так и на уровне её субъектов.

Сегодня институт уполномоченного по правам человека рассматривается мировым сообществом как один из механизмов поворота внимания государственного аппарата к нуждам человека. По мере его развития складываются общепринятые основы деятельности работы омбудсменов (гражданских или в некоторых государствах - должностных лиц, на которых возлагаются функции контроля соблюдения справедливости и интересов определённых гражданских групп в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц, официальные названия должности в разных странах различаются), а также особенности в условиях различных политических режимов и различных культур.

История существования института уполномоченного по правам человека в Амурской области и в Российской Федерации в целом, весьма непродолжительна. Как элемент государственных органов он возник в стране недавно, в настоящее время находится на стадии становления. Этим обуславливается актуальность выбранной темы исследования.

В развитии российского общества решающим фактором являются права и свободы человека, без обеспечения которых невозможно движение к демократии, свободе, правовому государству, законности. Особый интерес в связи с

этим представляет такой правовой институт, как институт уполномоченного по правам человека.

Создание института уполномоченного по правам человека, как на федеральном, так и на региональном уровне является одной из тенденций развития демократического правового государства. Данный правозащитный институт призван защищать граждан от произвола административных органов, вырабатывать рекомендации по совершенствованию деятельности органов государственной власти в области прав человека и административных процедур, с ними связанных.

Целью работы является анализ состояния конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области, выявление недостатков в развитии института, а также пути совершенствования института уполномоченного по правам человека в Амурской области.

Сформулированная цель определила необходимость решения следующих задач:

- изучить особенности развития института уполномоченного по правам человека в Амурской области;
- проанализировать этапы совершенствования законодательства в сфере осуществления уполномоченным по правам человека в Амурской области своей деятельности;
- исследовать конституционно-правовые основы деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области: порядок назначения (избрания) и освобождения от должности; полномочия; функции, задачи и основные направления его деятельности;
- определить основные пути совершенствования конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с деятельностью уполномоченного по правам человека в Амурской области.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регламентирующие деятельность уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации и Амурской области, а также практика применения его полномочий во всех сферах жизни граждан.

При написании выпускной квалификационной работы использовались общенаучные и частично-научные методы исследования: системный подход, исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

Теоретическую основу исследования составили работы ученых – юристов Мешковой, А.В., Мшецян Д. А., Двойменного И.А., Пановой Е.С., Мусаевой Г.М. и других.



## 1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Учреждение института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как государственного органа - одно из важнейших достижений демократических преобразований в России. Для страны создание данного института было новым явлением, хотя в мировой истории он уже был известен длительное время. В классическом виде институт омбудсмана, -т.е. уполномоченных по правам человека в Европе и в мире, - был создан в 1809 году в Швеции<sup>1</sup>. После Второй мировой войны институт уполномоченного получил мощное развитие, в связи с принятием 10 декабря 1948 года Всеобщей декларации прав человека.

В настоящее время более чем в ста странах мира существуют институты уполномоченных по правам человека. Опыт их работы в странах Восточной Европы показывает, что создание таких структур в большинстве случаев обеспечивает восполнение отсутствующего звена в отношениях государственной власти и населения, способствует строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц.

В России первое официальное закрепление института уполномоченного по правам человека получил в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом Российской Федерации 22 ноября 1991 года. Впоследствии идея об уполномоченном была закреплена в ст. 103 Конституции Российской Федерации 1993 года. Должность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими. Деятельность уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет

---

<sup>1</sup>Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2015 году [Электронный ресурс]. URL:<http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.05.2018).

и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

В 1994 году постоянная комиссия Амурского областного Собрания по вопросам социальной политики и защите прав человека, изучив вопрос о соблюдении прав человека в области, пришла к выводу о необходимости учреждения службы уполномоченного по правам человека. Комиссией был разработан проект областного закона об уполномоченном по правам человека. Принятие проекта было отложено, так как на момент его рассмотрения, в России не был принят Федеральный закон об уполномоченном по правам человека, а также и не был принят Устав Амурской области, где бы эта должность была закреплена<sup>2</sup>.

Работа над проектом закона была возобновлена после того, как 16 ноября 1995 года был принят Устав (основной закон) Амурской области, в тексте которого регламентировано: «Признание, соблюдение и защита прав человека являются главной обязанностью органов государственной власти и органов местного самоуправления области. В целях защиты прав и законных интересов человека и гражданина в области создаётся институт уполномоченного по правам человека»<sup>3</sup>.

Принятие Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в РФ» в феврале 1997 года дал новый импульс в разработке и принятии областного закона по защите прав человека, который был принят областным Советом народных депутатов 18 ноября 1999 года и вступил в силу с 1 января 2000 года (далее- Закон Амурской области). В соответствии с законом уполномоченный по правам человека в области назначался на должность и освобождался от должности областным Советом народных депутатов. На должность уполномоченного мог быть назначен гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, обладающий высокими моральными качествами, пользовавшийся доверием общественности, имевший познания в области прав чело-

---

<sup>2</sup> Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2015 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.04.2018).

<sup>3</sup> Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ (Принят Амурским областным Собранием 16 ноября 1995 г.) (ред. от. 22.12.2017 г.) // Амурская правда. № 295,296. 1995.

века и опыт правозащитной деятельности. Предпочтения отдавались кандидату, имевшему высшее юридическое образование, в отдельных случаях допускалось отсутствие у кандидата, обладающего большим опытом правозащитной деятельности, специального юридического образования<sup>4</sup>.

Для обеспечения деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области был создан аппарат уполномоченного для осуществления юридического, организационного, научно-аналитического, информационно-справочного и иное обеспечения его деятельности, численность, структуру и штатное расписание которого устанавливал сам уполномоченный. Также при уполномоченном для оказания консультативной помощи на общественных началах мог создаваться экспертный совет по вопросам прав и свобод человека, состоящий из лиц, имеющих необходимые познания в этой области. Кроме того уполномоченному было дано вправо назначать представителей (доверенных лиц) на общественных началах в городах и районах области.

В отличие от последующих редакций, первоначальный закон был относительно скуден, в плане объёма компетенции уполномоченного. В его компетенцию входило лишь рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе, также в законе не были обозначены задачи и принципы осуществления его деятельности. Но стоит отметить, что именно в первоначальной редакции закона была нормативно закреплена право лично или через своего представителя участвовать в судебном процессе в установленных законом формах.

В соответствии с Законом «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» решением Амурского областного Совета народных депутатов 18 января 2001 года на должность уполномоченного по правам человека в

---

<sup>4</sup>Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» (ред. от 20.12.2017 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. № 18. 2008.

Амурской области был назначен Глотов Василий Петрович, профессор, член-корреспондент Международной академии аграрного образования, председатель постоянной комиссии по вопросам социальной политики и защите прав человека Амурского областного совета народных депутатов. Назначенный уполномоченный приступил к исполнению своих обязанностей 18 января 2001 года, сразу с момента принятия присяги. Василий Петрович Глотов проработал в этой должности до января 2006 года.

С 27 января 2006 года постановлением Амурского областного совета народных депутатов на должность уполномоченного по правам человека в Амурской области назначена Хашева Любовь Сергеевна, осуществляющая свои полномочия по настоящее время.

Действовавший ранее закон нуждался в серьезной доработке, в связи с чем в апреле 2008 года была принята новая редакция Закона «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области», которая более четко регламентирует положения, связанные с компетенцией уполномоченного по рассмотрению жалоб и заявлений граждан, вводит положения, предусматривающие ответственность должностных лиц за вмешательство в его деятельность. Кроме этого внесены изменения в порядок рассмотрения жалоб, отрегулированы меры воздействия, применяемые уполномоченным, установлены обязанности должностных лиц по рассмотрению обращений и рекомендаций уполномоченного, а также ответственность за их неисполнение. Во избежание вмешательства в деятельность уполномоченного с целью повлиять на его решения, неисполнения должностными лицами обязанностей, установленных законом области, а равно воспрепятствования деятельности уполномоченного в иной форме депутаты внесли изменения в закон об административной ответственности в Амурской области<sup>5</sup>, установив ответственность должностных лиц в виде наложения административного штрафа.

В соответствии с действующим законодательством Амурской области

---

<sup>5</sup>Закон Амурской области от 30 марта 2007 года № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» (ред. от 02.11. 2017 г.) // Вестник Администрации Амурской области. № 3. 2007.

уполномоченный по правам человека оказывает содействие восстановлению нарушенных прав человека и гражданина на территории области, рассматривает письменные обращения жителей и организует личный приём граждан. В круг его основных обязанностей входит также содействие совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты, участие в развитии межрегионального и международного сотрудничества в этой сфере, содействие органам государственной власти области и органам местного самоуправления в создании системы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних<sup>6</sup>.

Институт уполномоченного по правам человека в России и в ее субъектах был сформирован относительно недавно, всего лишь около 20 лет назад. Необходимость становления данного института связывалась с тем, что начинается развитие и формирование демократических преобразований, идет построение правового государства.

Не смотря на относительную молодость данного института в Амурской области, законодательство, регулирующее его деятельность, прошло немалый путь развития. В настоящий момент Закон Амурской области, с учетом редакций и введенных изменений, регулирующий основы деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области стал более совершенным, чем его «закон-предшественник» 1999 года, но в тоже время, на наш взгляд, некоторые положения Закона все же нуждаются некоторых доработках.

---

<sup>6</sup> Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2015 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.05.2018).

## 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1 Понятие и элементы конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Амурской области

Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Амурской области – это комплексная правовая категория, содержание которой определяется через системную совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности, адресованных ему международными правовыми актами, федеральными конституционными и федеральными законами Российской Федерации, законодательством Амурской области<sup>7</sup>, а также надлежаще обеспеченных соответствующими гарантиями.

Особенностью конституционно-правового статуса уполномоченного является то, что он юридически не относится ни к одной из ветвей власти субъекта Российской Федерации. Он, в соответствии с действующим законодательством, в том числе Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» является «иным» государственным органом, созданным на основании Конституции (Устава) субъекта РФ и соответствующего закона субъекта РФ.

Элементами конституционно-правового статуса уполномоченного являются: порядок назначения и освобождения от должности; объем полномочий; задачи, функции, принципы и основные направления деятельности. Конституционная должность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации должна гарантироваться высокой профессиональной квалификацией и персональными качествами лица, претендующего на ее замещение, а также его поведением и положением в обществе.

Место Уполномоченного по правам человека в системе органов государ-

---

<sup>7</sup>Закон Амурской области от 13 декабря 2006 года № 260-ОЗ «О государственных должностях Амурской области» (ред. от. 05.09.2017 г.) // Амурская правда. № 245. 2006.

ственной власти субъектов Российской Федерации определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>8</sup>, конституциями (уставами) субъекта, а также законами субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека. Следовательно, уполномоченный по правам человека в субъектах Российской Федерации не является обязательным элементом системы государственных органов на региональном уровне. Тем не менее, тот факт, что закрепленная в Конституции Российской Федерации<sup>9</sup> норма об осуществлении государственной власти в субъектах Российской Федерации образуемыми ими органами государственной власти оказывает непосредственное влияние на конституирование данного института. Решающую роль в учреждении и формировании должности уполномоченного по правам человека на региональном уровне играют законодательные (представительные) органы и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

## **2.2 Порядок назначения (избрания) и освобождения от должности уполномоченного по правам человека в Амурской области**

Механизм порядка назначения и освобождения от должности уполномоченного регламентируется Законом Амурской области «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области». Процедура назначения на должность уполномоченного включает в себя комплекс норм, регламентирующих порядок назначения на должность, требования, предъявляемые к кандидату, ограничения, связанные с замещением должности уполномоченного, нормы которого схожи с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Согласно вышеуказанному закону на должность уполномоченного может быть назначен (избран) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование, а также

---

<sup>8</sup>Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. № 42. 1999. С. 5005; Российская газета. № 206.1999.

<sup>9</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. № 31. 2014. С. 4398.

познания в сфере прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Данную совокупность требований можно классифицировать на две группы:

- требования объективного характера (гражданство, возраст);
- требования оценочного характера (безупречная репутация, наличие высшего образования, познания в сфере прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты).

Рассматривая первую группу требований, следует отметить, что к кандидату на должность не предъявляются требования к способу получения российского гражданства ни на федеральном, ни на региональном уровне, между тем, не смотря на прямое указание в законодательстве<sup>10</sup> о том, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации 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, в законе Амурской области не установлены какие-либо ограничения относительно возможности наличия у лица второго гражданства либо вида на жительство в иностранном государстве.

Следующее требование для уполномоченного по правам человека в Амурской области - это минимальный возраст не моложе 30 лет, максимальный возраст пребывания в должности не ограничен. Указанный возрастной ценз для кандидатов регламентирован на федеральном и региональном уровне, в силу сложившейся практики назначения лиц, отвечающим требованиям, необходимым для занятия руководящих должностей. Стоит отметить, что требования к минимальному возрасту уполномоченных в субъектах ниже, чем к должности уполномоченному по правам человека в Российской Федерации - 35 лет<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. № 42. 1999. С. 5005; Российская газета. № 206. 1999.

<sup>11</sup>Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 9. 1997. С. 1011; Российская газета. № 43-44. 1997.



Между тем, предельный возраст нахождения в данной должности ни федеральным, ни региональным законодательством не предусмотрен.

Считаем, что законодательное закрепление предельного возраста нахождения на должности уполномоченного по правам человека в Амурской области, должно быть аналогично предельному возрасту пребывания на службе гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, т.е. 65 лет<sup>12</sup>. В обоснование данного мнения, хотелось бы отметить, что должность уполномоченного по правам человека предполагает достаточно активные и самостоятельные действия, выполнение, которых иногда нельзя поручить сотрудникам аппарата (выездные приемы, проведение «круглых столов», участие в конференциях), поэтому уполномоченный всегда должен обладать стабильным состоянием здоровья, а также должен уметь выдерживать большие нагрузки, как в психологическом, так и физическом плане.

Что же касается требований оценочного характера, то в первую очередь следует обратить внимание на требование о безупречной репутации кандидатов. Так, ни в Законе Амурской области, ни в иных нормативных актах, регулирующих деятельность уполномоченного по правам человека в России, не указано, что понимается законодателем под данным критерием. Указанное требование представляется весьма субъективным, возможно, что при рассмотрении кандидатуры члены комитетов Законодательного Собрания и депутатских фракций Законодательного Собрания руководствуются уже сложившимися в практике критериями об отсутствии снятой или непогашенной судимости. Данное требование относится к сфере моральных, а не правовых.

Наличие высшего образования у кандидата так же является обязательным критерием, однако, как федеральный, так и региональный законодатель утвердил указанную норму без указания на наличия именно высшего юридического образования, при этом можно сделать вывод о том в такой формулировке про-

---

<sup>12</sup>Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция) // Парламентская газета. № 140-141. 2004; Российская газета. № 162. 2004; Собрание законодательства РФ. № 31. 2004. С. 3215.

смачивается явная недооценка юридического образования. Ведь именно юридическое мышление позволяет грамотно и профессионально решать проблемы практики защиты прав и свобод человека и гражданина, добиваться устранения причин и условий, порождающих их нарушения, а также способность дать правовую оценку тому или иному акту исполнительной власти. Все эти действия способен произвести только квалифицированный юрист.

Также в законе не принимается во внимание факт наличия у кандидата ученой степени в области права, что может обеспечить подход к решению проблем и поставленных задач не только с практической и правоприменительной, но и с теоретической стороны, ведь именно большой опыт практической деятельности в области юриспруденции, а также большая научная компетентность способствует разрешению самых нелегких задач при осуществлении обязанностей уполномоченного по правам человека не только в субъектах страны, но и на федеральном уровне.

Такие требования как познания в области прав и свобод человека и гражданина и опыт их защиты являются оценочными, так как не установлены степень, уровень познаний, а также продолжительность правозащитного опыта. В связи с этим в каждом конкретном случае они могут толковаться субъективно: как расширительно, так и ограниченно.

Безусловно, уполномоченный по правам человека должен знать юридические способы защиты прав человека и быть, преимущественно, специалистами в области конституционного права, а также отраслевых дисциплин: гражданское, трудовое, семейное, жилищное и т.д.

Законодательством не установлен необходимый стаж работы<sup>13</sup> на государственной или муниципальной службе, юридической практики, иной профессиональной или трудовой деятельности. Формулировка «опыт защиты прав и свобод человека и гражданина» является слишком неопределенной.

Отдельного анализа требует соотношение понятий «стаж работы» и

---

<sup>13</sup>Мешкова, А.В. Институт уполномоченного по правам человека: теоретико-методологические основы / А.В. Мешкова // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2014. № 2. С. 115-121.

«опыт защиты прав и свобод». Понятие «стаж работы», по мнению Мешковой, А.В., употребляется в большинстве случаев применительно к высшему образованию и определяется конкретным промежутком времени. Понятие «опыт защиты» применяется к области прав и свобод и носит оценочный характер. Данные требования не должны пересекаться между собой и предпочтение должно отдаваться именно «стажу работы».

Поэтому, полагаем, следует внести дополнения в Закон Амурской области в ст. 6, а именно: «На должность уполномоченного может быть назначен (избран) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет и не старше 65 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование, а также познания в сфере прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты».

Уполномоченный назначается (избирается) на должность Законодательным Собранием Амурской области, путем принятия большинства голосов от числа избранных депутатов тайным голосованием. Способ выдвижения кандидатур на должность уполномоченного характеризуется множественностью субъектов выдвижения, так как предложения о кандидатуре на должность уполномоченного в Законодательное Собрание могут вноситься губернатором области, депутатскими фракциями Законодательного Собрания, депутатами Законодательного Собрания индивидуально или совместно, не позднее, чем за один месяц до окончания срока полномочий действующего уполномоченного. Стоит отметить, что до рассмотрения кандидатуры, на должность уполномоченного Законодательное Собрание согласовывает ее с уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Порядок рассмотрения и порядок голосования по кандидатуре на должность уполномоченного устанавливаются как Регламентом Законодательного Собрания, так и областным законом, согласно которым решение о назначении на должность уполномоченного принимается Законодательным Собранием не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего уполномоченного и оформляется постановлением Законодательного Собрания. В указан-

ном постановлении<sup>14</sup> о назначении (избрании) на должность вместе с библиографическими сведениями об уполномоченном подлежит обязательному опубликованию в порядке, установленном Законом Амурской области «О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области»<sup>15</sup>.

В случае если ни одна из кандидатур при проведении голосования не набрала необходимого числа голосов, на текущем заседании Законодательного Собрания проводится второй тур голосования по кандидатурам, получившим наибольшее количество число голосов. Избранным на должность по итогам второго тура голосования считается кандидат, получивший большинство голосов от числа избранных депутатов.

Однако если во втором туре голосования ни один из двух кандидатов не набрал большинство голосов от числа избранных депутатов, Законодательное Собрание вновь возвращается к процедуре назначения (избрания) уполномоченного. При этом вся процедура назначения (избрания) уполномоченного повторяется, начиная с внесения предложений о кандидатуре на должность. Таким образом, процедура рассмотрения и голосования по кандидатуре на должность уполномоченного будет проходить до тех пор, пока новый уполномоченный не будет избран, при этом на протяжении всего времени действующий уполномоченный продолжает исполнять свои обязанности, за исключением случаев, предусмотренных законом.<sup>16</sup>

Также, действующим законодательством не предусмотрена должность «исполняющего обязанности», или «временно исполняющего обязанности уполномоченного по правам человека в Амурской области» в случае, если на момент проведения процедуры рассмотрения и во время проведения голосо-

---

<sup>14</sup>Закон Амурской области от 03 декабря 2007 года № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области» (ред. от. 30.01.2018 г.) // Амурская правда. № 165. 2007.

<sup>15</sup>Закон Амурской области от 03 ноября 2009 года № 263-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области» (ред. от. 29.08.2014 г.) // Амурская правда. № 208 (26785). 2009.

<sup>16</sup>Закон Амурской области от 28.04.2008 № 27-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 17.04.2008) (ред. от. 05.06.2017 г.) // Амурская правда. № 76. 2008.

ния за кандидатов действующий уполномоченный не может выполнять свои обязанности. Полагаем, неурегулированность подобных ситуаций является пробелом в действующем законодательстве, так как в этот момент времени, в случае необходимости защиты прав и свобод граждан у последних отсутствует возможность обратиться за такой защитой.

Считаем возможным, в целях устранения указанного пробела предложить внести дополнение в действующий закон области об уполномоченном, дополнив ст. 13 Закона частью 4 следующего содержания:

«4. В случае, когда уполномоченный по правам человека в Амурской области не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению полномочий Уполномоченного по правам человека в Амурской области, Законодательное Собрание Амурской области в целях защиты прав и свобод граждан вправе назначить временно исполняющего обязанности уполномоченного по правам человека в Амурской области на период действия указанных обстоятельств». Внесение предложенного дополнения не противоречит Конституции Российской Федерации и действующему федеральному законодательству. Кроме того, на уровне субъектов России (Краснодарский край) подобная практика уже существует, апробирована с положительным результатом на примере высших должностных лиц субъектов РФ<sup>17</sup>.

После оглашения результатов голосования, кандидат, набравший необходимое число голосов, считается назначенным (избранным) на должность и приносит присягу. Текст присяги уполномоченный произносит вслух, стоя, положив руку на текст Конституции Российской Федерации, что удостоверяется подписью уполномоченного. Присяга вносится на заседании Законодательного Собрания непосредственно после назначения (избрания) уполномоченного на должность. Именно с этого момента, согласно действующему областному законодательству начинается течь пяти летний срок осуществления уполномочен-

---

<sup>17</sup>Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. № 42. 1999. С. 5005; Российская газета. № 206. 1999.

ным своих полномочий, прекращающихся с момента принесения присяги вновь назначенным (избранным) уполномоченным.

Стоит отметить, что законодательством предусмотрено, что одно и то же лицо не может быть назначено (избрано) на должность уполномоченного более чем на два срока подряд. Вместе с тем, в связи с изменением формулировки указанной нормы, Законом Амурской области «О внесении изменений в Закон Амурской области «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» от 07 сентября 2015 года № 566-ОЗ положения ч. 3 ст. 9 Закона Амурской области, применяются без учета, начавшегося до дня вступления в силу Федерального закона от 06 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» (именно с принятием которого стоит соотнести необходимость принятия Закона области от 07.09.2015 года № 566-ОЗ) срока, на который назначалось (избиралось) лицо, замещавшее на день вступления в силу указанного Федерального закона должность уполномоченного.

Таким образом, назначенная 27 января 2006 года на должность уполномоченного по правам человека в Амурской области Хашева Любовь Сергеевна в настоящее время на законных основаниях занимает указанную должность третий срок подряд.

Не позднее 14 календарных дней со дня вступления в должность уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, а также приостановить членство в политической партии на период исполнения своих полномочий. Однако Законом Амурской области не предусмотрено, какие именно виды деятельности находятся под запретом для уполномоченного. В случае проведения аналогии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» можно сделать вывод, что несовместимыми видами деятельности при осуществлении уполномоченным по правам человека своих полномочий является любая оплачиваемая и неоплачиваемая деятельность, за исключением преподавательской, научной

либо иной творческой деятельности, также уполномоченному запрещено находиться на государственной службе или быть депутатом Законодательного Собрания Амурской области.

Данные запреты, связанные с осуществлением деятельности уполномоченного являются гарантией беспристрастности и нейтральности, а, следовательно, и его независимости. По мнению Пановой Е.С., также необходимо учитывать, что сама по себе должность уполномоченного является «неполитизированной» или «внеполитической»<sup>18</sup>. Этот институт является личностным, он основан на авторитете конкретного человека в регионе. Поэтому публичность в работе уполномоченного является основным инструментом достижения цели, ради которой и осуществляется его деятельность – абсолютно выведенная за рамки политического процесса для предотвращения коррупционных действий. Ведь любая политическая партия непосредственно ставит перед собой задачу овладеть политической властью в стране и принять в ней участие через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления.

Уполномоченный должен быть независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц, а приоритетным направлением его деятельности должно быть защита прав и свобод человека и гражданина.

Областным законодательством регламентирован механизм досрочного прекращения полномочий уполномоченного по правам человека. Амурская область не является исключением. По общему правилу решение о досрочном прекращении полномочий уполномоченного по правам человека в регионе принимается после консультаций с уполномоченным по правам человека в России. Установлены случаи, когда при рассмотрении вопроса о досрочном прекращении полномочий не требуются соответствующие консультации:

- смерть уполномоченного по правам человека;
- признание его судом недееспособным, ограниченно дееспособным, неизвестно отсутствующим или объявление умершим;

---

<sup>18</sup>Панова Е.С. Институт уполномоченного по правам человека как часть политической системы общества / Е.С. Панова // Известия Тульского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. вып.2. С. 104-112.

- вступление в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезд за пределы субъекта Федерации на постоянное место жительства;
- утрата российского гражданства.

Ранее законодательством предусматривалось обязательное согласование кандидатуры уполномоченного по правам человека в субъекте при его назначении на должность и при рассмотрении вопроса о досрочном прекращении его полномочий. Указанные изменения внесены для упрощения процедуры досрочного прекращения полномочий уполномоченного по правам человека в субъекте в случаях, когда принятие соответствующего решения объективно не может зависеть от позиции уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения его полномочий предложения о кандидатуре на должность нового уполномоченного вносятся в Законодательное Собрание в течении одного месяца со дня принятия постановления Законодательного Собрания о досрочном прекращении полномочий уполномоченного. Если уполномоченный не назначается в установленный срок, повторные предложения о кандидатуре на должность вносятся на очередное заседание Законодательного Собрания не позднее, чем за 15 дней до дня заседания. До рассмотрения кандидатуры на должность нового уполномоченного Законодательное Собрание согласовывает ее с уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

### **2.3 Основные направления деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области**

Должность Уполномоченного по правам человека как орган государственной власти на федеральном и региональном уровнях создается для осуществления определенных целей, задач и функций.

Основная цель деятельности института уполномоченного по правам человека в Амурской области определяется обеспечением дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для осуществления этой защиты.



Основными задачами, решаемыми на пути к достижению цели можно выделить следующие.

Содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Наряду с судебными инстанциями и контрольно-надзорными органами, обязанностью уполномоченного по правам человека в амурской области является принятие мер по выявленным нарушениям прав и свобод человека и гражданина органами власти и другими учреждениями, осуществляющими публично-значимые функции. Деятельность уполномоченного по содействию восстановлению нарушенных прав граждан осуществляется путем реализации следующих полномочий:

1. Рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, находящихся на территории области.

Уполномоченный при проведении проверки по жалобе вправе обратиться к компетентным территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельности которых осуществляет Правительство Российской Федерации, к организациям федерального подчинения, государственным органам области, органам местного самоуправления, предприятиям, учреждениям и организациям области и их должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению.

Однако проверка не может быть поручена государственным органам, органам местного самоуправления, организациям или должностному лицу, решения, действия или бездействие которых обжалуется.

При проведении проверки по жалобе уполномоченный вправе:

- беспрепятственно посещать государственные органы, органы местного самоуправления и организации;
- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и организации;
- получать объяснения государственных служащих, муниципальных служащих и должностных лиц государственных органов, органов местного само-

управления и организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб;

- проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими проверку деятельности указанных органов и организаций и их должностных лиц.

Уполномоченный обязан предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки.

Мониторинг обращений в адрес уполномоченного в соответствии с рисунком 1 показывает, что наибольшее количество жалоб не является собственно жалобами о нарушении прав граждан, а содержит просьбы о даче пояснений по тем или иным жизненно важным для заявителей вопросам, предоставлении информации и оказании правовых консультаций.

Характер обращений	Письменные обращения	На личном приеме (устные обращения)	Всего
Жалобы	350	591	941
Обращения, просьбы, заявления	202	271	473
Консультации	197	1200	1397
Всего	749	2062	2811

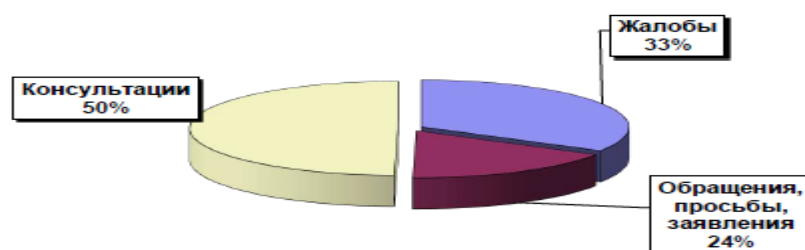


Рисунок 1 – Анализ характера обращений, поступивших в адрес уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2017 года

В случае установления факта нарушения прав заявителя уполномоченный обязан принять следующие меры воздействия:

- обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного, административного или уголовного производства в отношении должностных лиц, в решениях, действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

Ежегодно в аппарате уполномоченного рассматривается около 3000 тысяч обращений. Данная тенденция сохраняется уже на протяжении последних пяти лет. Статистику обращений к уполномоченному по правам человека в Амурской области по различным правовым вопросам за 2017 год можно проследить на рисунке 2.

Исходя из статистики, самыми распространенными вопросами, с которыми обращаются заявители, являются:

- соблюдение права на свободу передвижения, выбор места жительства и гражданство;

- соблюдение права на судебную защиту;

- соблюдение права в жилищно-коммунальной сфере;

- соблюдение права на социальное обеспечение;

- соблюдение права на благоприятную окружающую среду;

- соблюдение права на пенсионное обеспечение;

- соблюдение права на охрану здоровья и медицинскую помощь;

- соблюдение права на образование;

- соблюдение права детей, охрана материнства и детства

- соблюдение права лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- соблюдение права граждан с ограниченными возможностями здоровья;

- соблюдение права на труд;

- соблюдение права на частную собственность;

- соблюдение права в сфере земельных правоотношений;

- соблюдение права потребителей.

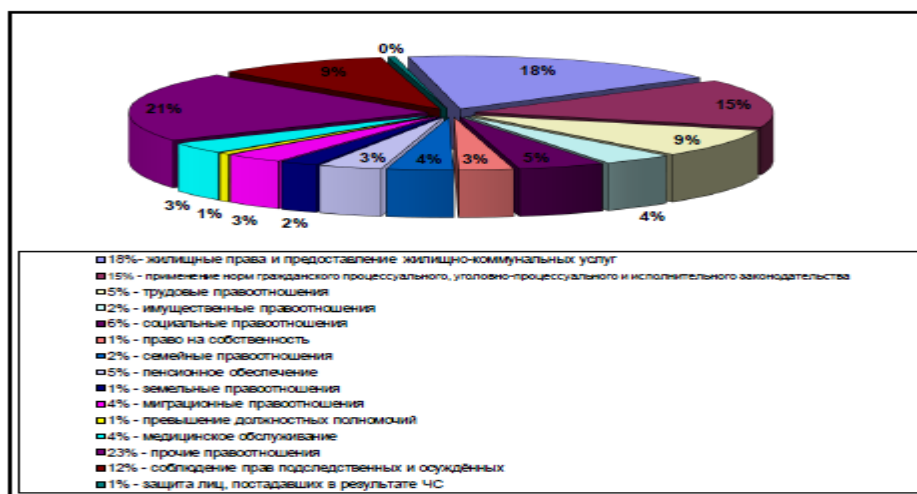


Рисунок 2 – Статистический анализ обращений, поступивших в адрес уполномоченного в 2017 году, с учетом сфер правоотношений и результатов рассмотрения

## 2. Проведение гражданам бесплатных юридических консультаций.

Одним из важнейших событий 2011 года стало утверждение Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым «Основ государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», направленных на формирование высокого уровня правовой культуры населения, а также принятие Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в соответствии с которыми в 2012 году был принят Закон Амурской области «Об отдельных вопросах оказания бесплатной юридической помощи в Амурской области» от 11 сентября 2012 года №81-ОЗ. С этого момента было официально признано, что именно государство должно создавать условия, обеспечивающие развитие правовой грамотности и правосознания граждан, а власти страны – подробно и бесплатно информировать население о способах защиты его прав, а также предоставлять гражданам России

свободный доступ к квалифицированной юридической помощи<sup>19</sup>.

Уполномоченный оказывает бесплатную юридическую помощь гражданам на территории Амурской области в виде<sup>20</sup>:

- 1) правового консультирования в устной и письменной формах;
- 2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- 3) представления интересов гражданина в судах.

Также в целях оказания бесплатной юридической информационно - консультативной помощи гражданам, общественным организациям и объединениям, уполномоченным по правам человека в Амурской области регулярно издаются брошюры, буклеты, имеющие просветительскую направленность в различных сферах жизнедеятельности граждан, а также разъясняющие задачи и компетенцию уполномоченного.

Свою работу по оказанию бесплатной юридической помощи населению и решению многих вопросов, касающихся защиты законных интересов и прав граждан, общественные представители уполномоченного осуществляют в тесном взаимодействии с работниками правоохранительных органов, органов местного самоуправления, органов социальной защиты населения, отделений Пенсионного фонда, служб судебных приставов и других ведомств.

Сотрудничество со средствами массовой информации занимает особое место в деятельности уполномоченного, поскольку оно является действенным механизмом правового просвещения граждан. Кроме того, результатом такого взаимодействия является предоставление гражданам бесплатной консультативной юридической помощи. В качестве примера можно привести регулярные выступления уполномоченного и консультантов уполномоченного в печатных изданиях области.

Как показано на рисунке 3, наиболее часто к уполномоченному обраща-

---

<sup>19</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // Российская газета. № 151. 2011.

<sup>20</sup> Закон Амурской области от 11.09.2012 № 81-ОЗ «Об отдельных вопросах оказания бесплатной юридической помощи в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 30.08.2012) // Амурская правда. № 169 (27478). 2012.

ются слабо защищенной категории» граждан: пенсионеры; инвалиды; ветераны; лица из числа детей-сирот и дети, оставшиеся без попечения родителей; малоимущих граждан; лиц без гражданства либо испытывающих трудности в его получении.



Рисунок 3– Основные категории заявителей

Таким образом, при отсутствии действенной системы бесплатной юридической помощи для данных слоев населения институт уполномоченного подчас остается одной из немногих государственных структур, где граждане могут получить необходимую юридическую консультацию либо конкретную поддержку в разрешении той или иной проблемы.

3. Рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, организаций федерального подчинения, государственных органов области, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций области независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности и их должностных лиц.

Характеризуя особенности института уполномоченного по правам человека необходимо отметить, что отстаивая интересы граждан и содействие решению их проблем, уполномоченный осуществляет свою деятельность так,

чтобы не обострять отношения и не спровоцировать конфликтные ситуации между населением и органами власти, и оставаться связующим звеном между нами. Таким образом, деятельность уполномоченного по правам человека в Амурской области направлена на развитие конструктивного и тесного сотрудничества и взаимодействия, как со стороны граждан, так и со стороны представителей всех ветвей власти.

Очень часто, обращаясь к уполномоченному, заявитель утверждает о наличии в отношении него нарушений прав человека не на основании норм права, а только на том основании, что обжалуемые им действия (бездействие) или решения органов государственной власти области или органов местного самоуправления не совпадают с его внутренним убеждением.

Между тем, большинство обращений по поводу нарушения органами государственной власти и местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина вполне обоснованы и находят свое подтверждение.

Самыми распространенными в данном случае жалобы приходятся на действия или бездействия, а также решения Управления Федеральной службы судебных приставов по Амурской области и его районные отделения, Амурского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, руководства и сотрудников медицинских, образовательных учреждений, администраций и должностных лиц муниципальных образований области, УФНС России по Амурской области и его региональных отделений.

4. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Примером осуществления данного полномочия для реализации, поставленной перед уполномоченным задачи, можно привести резонансный случай, произошедший на территории Амурской области в 2009 году.

Дольщики общества с ограниченной ответственностью (далее-ООО) «Россия» были обеспокоены тем, что строительство домов было приостановлено, и в связи с принятием в марте 2009 года Арбитражным судом Амурской области заявления о признании несостоятельным (банкротом) ООО «Россия», принятое в дальнейшем судебное решение о признании ООО «Россия» банкротом повлечет лишение их прав на предоставление квартир. Социальная напряженность возникла большей частью из-за того, что многие участники долевого строительства продали имевшееся у них жильё, жили в съёмном, оформили кредиты, вложили все сбережения для заключения договоров долевого строительства, а представители ООО «Россия» уклонялись от ответов на вопросы о сроках завершения строительства и ввода в эксплуатацию жилых домов.

После многочисленных упоминаний в средствах массовой информации (далее-СМИ) и участвовавших обращений дольщиков ООО «Россия» о нарушении установленных договорами долевого участия прав, учитывая общественное значение вопроса о защите прав и интересов участников долевого строительства ООО «Россия», уполномоченным было направлено обращение прокурору Амурской области для принятия мер прокурорского реагирования.

Кроме этого, уполномоченным было направлено обращение в министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Амурской области как орган, осуществляющий в соответствии с законодательством государственный контроль и надзор в сфере долевого строительства многоквартирных домов (Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 18.07.2006 г. № 111-ФЗ, Положение «О министерстве строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Амурской области»)<sup>21</sup>.

Также в качестве примера можно привести то, что в конце лета 2013 года

---

<sup>21</sup> Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2010 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.05.2018).



на Дальний Восток обрушился мощный паводок, который привел к самому масштабному наводнению Амурской области и вводом на ее территории режима ЧС. По инициативе уполномоченного по правам человека в Амурской области и Общественной палаты Амурской области был проведен совместный прием пунктах временного размещения пострадавших от стихии жителей. По всем поступившим от граждан вопросы были даны исчерпывающие консультации, предоставлены специальные памятки, образцы документов<sup>22</sup>.

Вся текущая деятельность уполномоченного по правам человека в Амурской области в течение года аккумулируется в подготовку ежегодного доклада о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории области в соответствии с Законом Амурской области от 28.04.2008 г. № 27-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области»<sup>23</sup>.

Доклады составляются на основе обращений граждан, поступивших к уполномоченному по правам человека. Кроме того, доклады являются аналитическими документами, в основу которых положены сведения, полученные уполномоченным и сотрудниками аппарата уполномоченного в ходе личных и выездных приёмов, а также при посещении предприятий, организаций и учреждений области; учреждений здравоохранения, социальной защиты, системы исполнения наказаний, мониторинга официальных данных государственных органов, правозащитных организаций, общественных представителей уполномоченного, сообщений средств массовой информации и других источников, материалов конференций, семинаров, «круглых столов», проведённых уполномоченными или при его участии.

Основной целью докладов является информирование должностных лиц всех уровней, руководителей различных форм собственности, широкой общественности о фактах нарушения прав и свобод граждан, а также о состоянии

---

<sup>22</sup> Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2013 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.05.2018).

<sup>23</sup> Закон Амурской области от 28.04.2008 № 27-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 17.04.2008) (ред. от. 05.06.2017 г.) // Амурская правда. № 76. 2008.

дел в сфере правовой защиты жителей Амурской области.

Доклад, не позднее чем через три месяца после окончания календарного года, направляется Законодательному Собранию Амурской области, губернатору области, уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Главному федеральному инспектору по Амурской области Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, в правоприменительные и правоохранительные органы области, органы местного самоуправления, Общественную палату области, правозащитные организации, другие организации, работающие в сфере защиты прав человека, а также, в порядке информационного обмена, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, доклады уполномоченных по правам человека следует рассматривать «в качестве основного источника объективной информации о состоянии прав и свобод личности» в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Следующей задачей уполномоченного по правам человека в Амурской области является содействие совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права.

Вопросы совершенствования нормативно-правовой базы занимают значительное место в его деятельности, т.к. решением некоторых вопросов, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному, возможно только при внесении изменений в областное и федеральное законодательство.

Согласно законодательству Амурской области уполномоченный ненаделён правом законодательной инициативы. Тем не менее, при рассмотрении некоторых заявлений, исходя из целесообразности, он обращается в Правительство, Законодательное Собрание Амурской области, федеральные структуры по вопросам внесения изменений или дополнений в тот или иной нормативный правовой акт. Такая работа проводится через обращения в компетентные органы и к депутатам соответствующих представительных органов. В ряде случаев, в

продвижении некоторых законодательных инициатив в Государственной Думе, Уполномоченный участвует совместно с Уполномоченными по правам человека из других регионов, подключая к их решению депутатов от своих субъектов.

В 2010 году уполномоченным были направлены рекомендации, выработанные в ходе обсуждения Федерального закона «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» в адрес Общественной палаты Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, содержащие предложения об обязательном предоставлении должностными лицами полиции исчерпывающей информации на критические выступления в СМИ, более четкой регламентации правовых основ деятельности общественных советов при МВД России и его территориальных органах, их правах, обязанностях и механизме воздействия на органы полиции; системы социальных гарантий сотрудников полиции; более тщательной проработке положений по вопросам применения полицией отдельных мер государственного принуждения и применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, исходя из конституционного принципа презумпции невиновности гражданина и т.д.

Также Уполномоченным было направлено обращение о внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» Министру регионального развития Российской Федерации и депутатам Государственной Думы. Данное обращение было связано с законодательным урегулированием решения проблем обманутых дольщиков.

В 2011 году в связи с поступившими жалобами жителей Тындинского района Амурской области в адрес Уполномоченного на действия управления Пенсионного фонда России по Тындинскому району, об отказе в назначении досрочной трудовой пенсии по старости в связи с работой, протекавшей в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, так как поселок, в котором проживали заявители на тот момент не был отнесен к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, в связи, с чем более 27 лет жители по-

селка были лишены возможности пользоваться гарантиями и компенсациями, предоставляемыми на территории Тындинского района. Уполномоченным были направлены обращения в адрес Председателя Правительства Российской Федерации и Председателя Государственной Думы Российской Федерации с просьбой о внесении необходимых изменений в действующее законодательство для урегулирования сложившейся ситуации и обеспечения единой государственной политики в области социального обеспечения<sup>24</sup>.

В этот же период медицинские работники с. Талдан обратились к уполномоченному с просьбой оказать содействие в предоставлении мер социальной поддержки по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги. Заявители указали, что они работают длительное время в поликлинике Забайкальской железной дороги, которая с 2005 года перешла в ведение ОАО «РЖД». Таким образом, право на получение социальной поддержки медицинских работников на селе ограничено ведомственной принадлежностью учреждений, что ставит медицинских работников в неравное положение с работниками, находящимися на государственном обеспечении, в части предоставления мер социальной поддержки.

Уполномоченный обратился к председателю комитета Государственной Думы по труду и социальной политике с просьбой рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство Российской Федерации в целях установления гарантий медицинским работникам, осуществляющим свои трудовые функции и проживающим в сельской местности, посёлках городского типа (рабочих посёлках).

Не совсем обычное обращение поступило от жителя села Благовещенского района на нарушение его прав соседом пчеловодом, который ежегодно 2 раза в год ставил рядом с усадьбой заявителя пчелосемью сроком на один месяц. Пчёлы кусаются, доставляя этим неудобства. В результате семья заявителя не имела возможности нормально передвигаться по территории своей усадьбы, в

---

<sup>24</sup> Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2012 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.05.2018).

том числе вести сезонные работы на земельном участке. Ситуация усугубилась наличием аллергической реакции на укусы пчёл у супруги заявителя. В связи с отсутствием на территории области законодательных актов, предусматривающих административную ответственность за нарушение условий содержания пчёл, в адрес губернатора и председателя Законодательного собрания Амурской области были направлены обращения в целях законодательного урегулирования этого вопроса. В настоящее время, наряду с Законом Амурской области от 30.06.2011 г. «О пчеловодстве», регулирующего отношения, возникающие при осуществлении деятельности по разведению и содержанию медоносных пчёл, в связи с необходимостью установления административной ответственности за нарушение правил и норм содержания пчелиных семей, в октябре 2011 г. был принят Закон Амурской области «О внесении изменений в Закон Амурской области «Об административной ответственности в Амурской области». В данном документе предусмотрена ответственность за нарушение правил и норм содержания пчелиных семей физическими лицами в виде штрафа.

С 2011 года в Российской Федерации действует государственная программа «Доступная среда». Однако и в настоящее время до сих пор возникают трудности с реализацией обеспечения лиц с ограниченными возможностями технических средств реабилитации, а именно пандусами и подъемниками. В одной из жалоб, поступившей в адрес уполномоченного заявителей указала, что в ее семье два инвалида первой группы, оба – инвалиды-колясочники. Поскольку, согласно ч. 3 ст. 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме возможно только с согласия всех собственников помещений в данном доме путем его реконструкции, становиться затруднительной организация «безбарьерной» среды для инвалидов, не имеющих возможности передвигаться иначе, чем в инвалидной коляске.

Поскольку решение данной проблемы возможно только путем внесения изменений в федеральное законодательство, уполномоченным были направлены обращения в адрес председателя Правительства Российской Федерации,

председателя Государственной Думы Российской Федерации с просьбой рассмотреть возможность внесения необходимых изменений в действующее законодательство для облегчения инвалидам, не имеющим возможности передвигаться самостоятельно, процедуры согласования реконструкции жилого дома, необходимой для организации доступной среды инвалидам, создания условий для преодоления ограничений жизнедеятельности<sup>25</sup>.

Исходя из этого, особое внимание в своей деятельности уполномоченный уделяет решению таких вопросов как содействие совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также содействие созданию системы правового просвещения жителей области.

Ещё одной задачей уполномоченного по правам человека в Амурской области является правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты.

Учитывая низкий уровень правовой культуры населения области, одним из наиболее важных направлений деятельности уполномоченного и его аппарата является организация и ведение работы по правовому просвещению граждан, а также общественных представителей уполномоченного в муниципальных образованиях и образовательных учреждениях области является содействие правовому просвещению населения по вопросам прав и свобод человека и гражданина.

В «Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» отмечено, что развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публич-

---

<sup>25</sup> Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2016 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.05.2018).

ных интересов. Граждане должны знать о правах и свободах, гарантированных законом, и уметь их защищать. При этом важным является взаимодействие с различными институтами гражданского общества. Поскольку лишь при этом условии возможно создание эффективно действующего государственного и общественного механизма, позволяющего каждому человеку реализовывать свои права и свободы.

В целях расширения сферы деятельности уполномоченного по правовому просвещению жителей Амурской области ведется активная работа по эффективному использованию официального сайта уполномоченного, где граждане могут найти необходимую информацию, поскольку в рубриках «Вопрос – ответ» и «Жалоба получена – меры приняты» приводятся конкретные примеры из жизни граждан, указывается, какие именно права нарушены и что необходимо предпринять для их восстановления.

Одной из наиболее эффективных форм деятельности уполномоченного и консультантов уполномоченного в сфере правового просвещения являются личные приемы граждан, в том числе и выездные приемы в муниципальных образованиях области.

В целях оказания содействия уполномоченному в осуществлении его полномочий, в том числе в деятельности по правовому просвещению жителей области, в соответствии со ст. 28 Закона Амурской области «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» в муниципальных образованиях, в образовательных учреждениях и учреждениях исполнения наказаний Амурской области осуществляют деятельность 49 общественных представителей уполномоченного, которые выполняют свою работу по защите прав и законных интересов граждан на общественных началах.

Немаловажными формами деятельности уполномоченного и консультантов уполномоченного в сфере правового просвещения граждан являются также работа с письменными обращениями в целях консультирования различных категорий граждан по правовым вопросам, проведение конференций, встреч, семинаров, «круглых столов» с участием Министерства юстиции Российской Фе-

дерации по Амурской области, Адвокатской палатой Амурской области, правоохранительных органов, а также участие в общественных слушаниях, выступления в СМИ, публикации аналитических и информационных материалов, таких как бюллетень «Амурский правозащитник», опубликование выступлений уполномоченного, выпуск информационных буклетов, в которых даётся разъяснение задач и компетенции уполномоченного, в том числе выпуск ежегодных докладов о ситуации с правами человека в Амурской области.

Также, немаловажной задачей уполномоченного по правам человека в Амурской области является участие в развитии межрегионального и международного сотрудничества в сфере прав и свобод человека и гражданина.

В Амурской области активно развивается конструктивное межрегиональное сотрудничество уполномоченного с уполномоченными других регионов, которое выражается во встречах, в обмене мнениями, в участии в работе «круглых столов», семинаров, в заседаниях Координационного совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Яркими примерами осуществления этой задачи может служить то, что уполномоченный регулярно принимает участие в заседании Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, проходившего в г. Москве. В рамках заседания Координационного Совета между уполномоченными происходит обмен опытом работы по практике рассмотрения обращений граждан о нарушении их прав правоохранительными и другими федеральными органами, а также практика взаимодействия с ними.

Амурский уполномоченный участвует в работе «круглого стола» Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, организованном Отделом по работе с Национальными структурами по защите прав человека Совета Европы и Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим Центром «Стратегия» (г. Пушкин). Основными темами обсуждения являются вопросы развития российского законодательства и правоприменительной практики в со-



ответствии с Европейской Социальной Хартией, а также проблемы и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в России на федеральном и региональном уровне.

Уполномоченный налаживает контакты с неправительственными правозащитными организациями, а также международными правозащитными организациями, зарубежными неправительственными структурами. Среди них – Комиссия Европейского Союза, Совет Европы, международные неправительственные правозащитные организации «Эмнисти Интернэшнл», «Винрок Интернэшнл», Фонд К. Аденауэра и другими<sup>26</sup>.

В качестве примера развития международного сотрудничества можно отнести работу уполномоченного международной научно-практической конференции «Свобода совести: международные стандарты и опыт национального осуществления (Российский Дальний Восток и страны АТР)», где было проведено первое пленарное заседание по теме «Свобода совести и религии в России: законодательное обеспечение, состояние, проблемы», «Свобода совести и толерантность. Также ни так давно, уполномоченный принимала делегацию Представительства Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации. Целью посещения явился мониторинг ситуации с лицами, ищущими убежище на территории Российской Федерации, а также обсуждение перспектив взаимодействия по обозначенной проблеме, после чего под руководством уполномоченного и при поддержке Законодательного Собрания Амурской области была проведена международная конференция «Роль межведомственного взаимодействия в предотвращении торговли людьми».

Последней задачей уполномоченного по правам человека в Амурской области является содействие органам государственной власти области и органам местного самоуправления в создании системы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, мониторинг соблюдения прав детей, гарантируемых Конституцией Российской Федерации и международными обязательствами

---

<sup>26</sup> Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2017 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amurupch.ru> (дата обращения: 05.05.2018).

Российской Федерации.

Для реализации данной задачи ежегодно уполномоченным совместно с уполномоченным по правам ребенка в Амурской области, сотрудниками правоохранительных органов, органов опеки и попечительства, Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Амурской области, органами социальной защиты населения, а также общественных представителей уполномоченного в муниципальных образованиях области ведется активная, системная и плодотворная работа по созданию безопасных и достойных условий для развития и воспитания детей. Проводится рассмотрение и мониторинг письменных и устных обращений, тематика которых каждый год остается неизменной: защита прав ребенка на семью и в семье, ненадлежащее исполнение родительских обязанностей, определения места жительства ребенка, общения с ребенком родителей и других родственников. Самой актуальной проблемой по-прежнему остается защиты жилищных прав несовершеннолетних, также немаловажное значение имеет восстановление нарушенных прав детей на образование, медицинское и социальное обслуживание.

Каждый государственный орган сообразно своей компетенции выполняет свойственные ему функции. Механизм государства действует через отдельные государственные органы - функции государства в целом осуществляются посредством функций отдельных государственных органов. Функции уполномоченного по правам человека в Амурской области представляют собой реализацию компетенции, прав и обязанностей уполномоченного в соответствии с занимаемым им местом в государственном механизме и политической системе общества. Уполномоченный реализует одну из важнейших функций государства - обеспечение прав и свобод человека и гражданина в рамках своей компетенции. Исходя из анализа областного законодательства, закрепившего задачи и полномочия уполномоченного, а также практику применения указанных норм, можно сделать вывод, основными направлениями деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области являются:

- рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека

и гражданина, принятия мер по их восстановлению;

- анализ законодательства Российской Федерации в области прав и свобод человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;

- правовое просвещение по вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;

- обращение в суды общей юрисдикции для защиты прав и свобод граждан;

- принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции 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;

- анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию;

- информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Амурской области;

- направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений, общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур;

- содействие органам государственной власти области и органам местного самоуправления в создании системы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, мониторинг соблюдения прав детей, гарантируемых Конституцией Российской Федерации и международными обязательствами Российской Федерации;

- участие в развитии межрегионального и международного сотрудничества в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Анализируя деятельность уполномоченного по правам человека в Амур-

ской области можно выделить три основные функции<sup>27</sup>:

1) контрольная – выражается в осуществлении независимого контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными служащими,

2) корректирующая - т.е. уполномоченный содействует восстановлению нарушенных прав граждан, обращаются в компетентные органы государственной власти для привлечения виновных лиц к ответственности, способствуют отмене или изменению нормативных правовых актов, на основании которых допускаются нарушения прав и свобод человека,

3) консультационная - заключается в оказании обратившимся гражданам бесплатной юридической помощи, а также информирование указанных органов о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан,

4) координационная - организация согласованных действий различных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

5) превентивная- направлена на недопущение подконтрольными субъектами нарушений прав человека;

6) диагностическая- позволяет выявить уровень защиты прав и свобод человека, а также состояние законодательства в этой сфере путём анализа уполномоченными по правам выявленных случаев нарушения прав. Её можно, также можно назвать функцией мониторинга законодательства. Таким образом, исходя из приведенного анализа конституционно - правового статуса института уполномоченного по правам человека последний является государственным органом, который участвует во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании квалифицированной юридической помощи.

### 3 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО - ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В

---

<sup>27</sup>Мусаева Г.М. Уполномоченный по правам человека Российской Федерации как специализированный институт по содействию защиты прав и свобод граждан // Юридический вестник ДГУ. 2014. №2. С. 25-27.

## АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Конституционное введение института уполномоченного по правам человека в Амурской области стало важным шагом в развитии демократических процессов, направленных на дальнейшее укрепление статуса личности, гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина. За период своего существования в Амурской области институт уполномоченного обрел свое законодательное закрепление, а самими уполномоченным ежегодно осуществляется существенная работа по восстановлению нарушенных прав и свобод. Между тем, как уже было изложено нами ранее, не смотря на то, что действующий Закон Амурской области стал более совершенным, все же он нуждается в некоторых доработках.

Однако прежде чем перейти к анализу оптимизации конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области, необходимо проанализировать предложенные идеи совершенствования системы институтов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, которая в случае ее законодательного закрепления, может существенно повлиять на действующий конституционно-правовой статус уполномоченного.

Сложившаяся практика показывает, что принятый Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусмотрел обязательное учреждение должности уполномоченного лишь на федеральном уровне, предоставив субъектам Федерации самостоятельность в решении данного вопроса, т.е. учреждение института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации является их исключительной компетенцией, только они вправе принимать решение по этому вопросу, следовательно, каждый закон субъекта об уполномоченном носит свой индивидуальный характер.

Так, например, в Законе Хабаровского края с момента утраты силы статьи, до настоящего времени не закреплены требования к кандидату для назна-

чения, на должность уполномоченного, нет нормы, регламентирующей запрет занимать должность уполномоченного одному и тому же лицу более двух сроков подряд, отсутствует право уполномоченного на безотлагательный прием должностными лицами, предусмотрена обязанность уполномоченного при проведении отдельных действий в ходе рассмотрения обращений граждан выдать доверенность сотрудникам аппарата<sup>28</sup>. Законом Краснодарского края<sup>29</sup> установлен предельный возраст пребывания в должности уполномоченного - 65 лет, предусмотрен более короткий срок для представления доклада о своей деятельности, в законе предусмотрена должность заместителя уполномоченного по правам человека, с право временно исполнять его обязанности в случае необходимости. Закон Санкт-Петербурга<sup>30</sup> содержит обширный перечень запретов для уполномоченного, а также запреты и обязанности для его семьи, а уполномоченный по правам человека в Приморском крае<sup>31</sup> наделен правом законодательной инициативы.

В стране уже на протяжении длительного времени ведутся дискуссии и необходимо приведения к общему знаменателю деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации, путем принятием профильного федерального закона, что позволит уравнивать их правовой статус, который весьма неоднобразен. Связаны данные обсуждения с необходимостью добиться единства и непротиворечивости, гармонизации законодательства об организации и функционировании уполномоченного на территории субъектов России. Нормы, содержащиеся в законах субъектов, не должны расходиться и противоречить как Федеральному конституционному закону, так и между нормами законов субъектов.

---

<sup>28</sup>Закон Хабаровского края от 31 июля 2006 года № 44 «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» (ред. от. 26.07.2017 г.) // Приамурские ведомости. № 106. 2006 г; Собрание законодательства Хабаровского края. № 7 (48). 2006.

<sup>29</sup>Закон Краснодарского края от 4 июля 2000 года № 287-КЗ «Об уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае» (ред. от. 06.12.2017 г.) // Информационный бюллетень ЗСК. №18 (48). 2000; Кубанские Новости. № 142 . 2000.

<sup>30</sup>Закон Санкт-Петербурга от 30.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (ред. от 19.10.2017 г.) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 2. 1998; Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. № 4. 1998.

<sup>31</sup>Закон Приморского края от 11 декабря 1997 года № 110-Кз «Об уполномоченном по правам человека в Приморском крае» (ред. от. 11.05.2017 г.) // Ведомости Думы Приморского края. № 56. 1997.

В связи с чем, 14 декабря 2017 года Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, представителями федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, представителями экспертного сообщества провел парламентские слушания на тему «Правовой статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития». В рамках слушаний особое внимание уполномоченные по правам человека в субъектах страны уделили проекту Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

В рамках совещания обсуждалось определение статуса региональных уполномоченных, его цели и функции, гарантии независимости, порядок назначения их на должность, полномочия, требования к кандидатам на должность также процессуальные правила рассмотрения жалоб и иных обращений граждан. Также были рассмотрены наиболее необходимые вопросы в совершенствовании деятельности региональных уполномоченных и закреплении результатов их рассмотрения на законодательном уровне.

Так, например, была высказана необходимость регулирования вопроса, связанного с обращением региональных уполномоченных по правам человека к должностным лицам и в органы власти, а именно о введении более сжатых, но при этом находящихся в разумных пределах, сроков для получения ответов на обращения уполномоченного, чтобы обеспечивать эффективную работу с каждым обращением и, по возможности, более быструю работу по восстановлению нарушенных прав.

Участники совещания обсудили возможность предоставления уполномоченным права знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения по которым вступили в законную силу, с теми, производство по которым было прекращено, а также с материалами, по которым было отказано в возбуждении уголовных

дел.

Также одним из немаловажных моментов в слушаниях, стало поднятие вопросов о наделении региональных уполномоченных правом рассматривать жалобы на действия территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, усилении ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека и закреплении механизма, препятствующего органам власти игнорировать обращения уполномоченного, усилении ответственности за воспрепятствование деятельности региональных уполномоченных по правам человека и закреплении механизма, препятствующего органам власти игнорировать обращения уполномоченного. Не менее серьезно обсуждался вопрос о компетенции уполномоченных. В законопроекте предусмотрено их право на получение объяснений от должностных лиц в ходе проведения проверки, право на ознакомление с материалами дел, право на личное проведение проверок.

На сегодняшний день перед нами в достаточной степени предстает проработанный законопроект, который, хотя содержит отдельные моменты для дискуссии, но в целом его концепция поддержана всеми органами государственной власти, и региональными уполномоченными по правам человека. В ближайшее время указанный законопроект планируется внести в Государственную Думу РФ.

Анализируя поднятые вопросы на парламентских слушаниях и данный законопроект можно сделать вывод, что на сегодняшний день действительно наиболее перспективным является принятие отдельного федерального закона. Вместе с тем, по нашему мнению, проект названного Федерального закона, в случае его принятия, будет излишне детализированным и не позволит в полной мере учитывать самостоятельность и особенности субъектов Российской Федерации. Возможно, что более целесообразным в данном случае является принятие рамочного Федерального закона, регламентирующего основные аспекты правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.



Федерации.

Хотя всё же с некоторыми дискуссионными вопросами, такими как введение более сжатых сроков для дачи ответа государственными органами на обращения уполномоченного, наделении правом рассматривать жалобы на действия территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, не возможно не согласиться, если рассматривать их применительно к деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области. Но пока данные идеи находятся на стадии проекта, необходимо больше уделить вниманию нормам уже реализованным и нашедшим свое применение в законах.

Возвращаясь к вопросу о совершенствовании конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области, с учетом проведенного исследования в выпускной квалификационной работе нами были выявлены следующие пробелы в конституционном регулировании статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области и пути их решения.

Одним из самых необходимых путей совершенствования конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области является наделением его права законодательной инициативы. Связано это также с тем, что уполномоченный не наделён правом на вынесение решений, носящих государственно-властный характер, его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, прокуратуры, суда, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод, его решения носят исключительно рекомендательный характер. Он не рассматривает гражданско-правовые споры, а также жалобы на решения судов, органов следствия и дознания.

Порою, правовое регулирование невозможно без законодательных инициатив, идеи которых возникают в результате рассмотрении жалоб граждан, между тем за уполномоченным по правам человека в Амурской области закреплено лишь право обращаться с предложениями по совершенствованию за-

конодательства к субъектам права законодательной инициативы. Полагаем, что для более эффективной реализации возложенной на уполномоченного по правам человека функции совершенствования законодательства и приведения его в соответствии с принципами международного права целесообразно расширить его возможности участия в законодательном процессе и влияния на законодательство о правах человека, как на региональном, так и на федеральном уровне.

Изучив и проанализировав ежегодные доклады уполномоченного за период с 2010 год по 2017 год, мы пришли к выводу, что вопросы соблюдения прав граждан, находящихся в местах ограничения и лишения свободы занимают относительно высокое место среди общего количества обращений, поступающих к уполномоченному, что можно увидеть на рисунке 4.



Рисунок 4–Тематика письменных обращений, поступивших из учреждений УФСИН

Довольно часто в адрес уполномоченного поступают жалобы о нарушении основных прав осужденного, определенные Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации: право на предоставление информации и конституционное право на получение юридической помощи.

Кроме того, продолжают поступать жалобы на неправомерные, по мнению заявителей, действия сотрудников исправительных колоний, в том числе на необоснованное воспитательное воздействие (наложение взысканий, перевод в строгие условия содержания, постановку на профилактический учет). К доволь-

но типичным обращениям можно отнести жалобы по фактам изъятия сотрудниками учреждения в ходе обысковых мероприятий личных вещей осужденных, в т.ч. фотографий, икон. При этом сотрудниками учреждения не всегда составляется акт об изъятии и не вручается квитанция с занесением изъятых вещей.

Таким образом, полагаем, что необходимо внести в областное законодательство право уполномоченного рассматривать жалобы на действия территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации и проводить проверки о соблюдении ими прав и свобод. Ведь именно на эти органы (МВД, ФСИН, ФССП) поступает довольно большое количество жалоб.

Необходимо наделение уполномоченного по правам человека в Амурской области правом обращения в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции положений нормативных правовых актов органов государственной власти, органов государственной власти области, органов местного самоуправления. Ведь часто оказывается, что причиной нарушения прав является не только действия или бездействие какого-либо должностного лица, а неправомерный акт, изданный органом государственной власти или государственным органом.

Последнее совершенствование конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области, предлагаем в виде законодательного закрепления права уполномоченного по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд в целях защиты неопределенного круга лиц или конкретного лица. На практике обращения в суд уполномоченного в Амурской области не закреплено данное полномочие, это право реализуется только консультантами уполномоченного, осуществляющих деятельность в аппарате, по устному ходатайству лица, права которого необходимо отстоять в судебном порядке. А также необходимо предоставить уполномоченному право обжаловать вступившие в законную силу судебные решения.

Подводя итог всем вышеперечисленным путям совершенствования кон-

ституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области, можно сделать вывод, что законодательная реализация этих путей позволит уполномоченному эффективней реализовать возложенную на него основную функцию - восстановление нарушенных прав человека, а в некоторых ситуациях действовать на опережение, предупреждая различные формы дискриминации прав<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Мшецял, Д. А. Проблемы и пути совершенствования деятельности института Уполномоченного по правам человека в РФ /Д.А. Мшецял // Молодой ученый. 2014.№ 11.С. 265-268.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учреждение и функционирование института уполномоченного по правам человека в нашей стране является одним из важнейших достижений демократической политической системы, а его роль и место в ней обусловлены самой природой этого института, его предназначением, а также взаимодействием с иными государственными и общественными правозащитными институтами.

Изучив особенности развития института Уполномоченного по правам человека в Амурской области и проанализировав этапы совершенствования законодательства в сфере осуществления его деятельности можно сказать, что, не смотря на относительную молодость данного института в Амурской области, законодательство, регулирующее его деятельность, прошло немалый путь развития. В настоящий момент Закон Амурской области, с учетом редакций и введенных изменений, регулирующий основы деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области стал более совершенным, чем его «закон-предшественник» 1999 года, но в тоже время, некоторые положения Закона все же нуждаются некоторых доработках.

В ходе написания работы был исследован конституционный статус уполномоченного по правам человека в Амурской области: процедура назначения (избрания) и освобождения от должности, задачи, полномочия, функции и основные направления деятельности. Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что институт уполномоченного по правам человека в Амурской области является государственным органом, который участвует во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании квалифицированной юридической помощи.

Кроме того, автором были предложены следующие пути совершенствования конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в Амурской области:

1. Необходимость наделения уполномоченного правом законодательной

инициативы для более эффективной реализации возложенной на уполномоченного по правам человека функции совершенствования законодательства и приведения его в соответствии с принципами международного права целесообразно расширить его возможности участия в законодательном процессе и влияния на законодательство о правах человека, как на региональном, так и на федеральном уровне.

2. Необходимость наделения уполномоченного правом рассматривать жалобы на действия территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации и проведения проверок о соблюдении ими прав и свобод.

3. Необходимость наделения уполномоченного правом обращения в Конституционный суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции положений нормативных правовых актов органов государственной власти, органов государственной власти области, органов местного самоуправления.

4. Необходимость закрепления в Законе Амурской области «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» право уполномоченного по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд в целях защиты неопределенного круга лиц или конкретного лица и наделять его правом обжалования вступивших в законную силу судебных решений.

5. Необходимость внесения дополнения в ст. 6 Закона Амурской области, следующего содержания: «На должность уполномоченного может быть назначен (избран) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет и не старше 65 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование, а также познания в сфере прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты».

6. Необходимость внесения дополнения в ч.4 ст. 13 Закона Амурской области следующего содержания «4. В случае, когда уполномоченный по правам человека в Амурской области не может осуществлять свои полномочия в связи

с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению полномочий уполномоченного по правам человека в Амурской области, Законодательное Собрание Амурской области в целях защиты прав и свобод граждан вправе назначить временно исполняющего обязанности уполномоченного по правам человека в Амурской области на период действия указанных обстоятельств».

Позади – непростое время становления, поисков наиболее оптимальных и эффективных форм работы уполномоченного по правам человека в Амурской области.

В настоящее время можно с уверенностью сказать, что институт уполномоченного по правам человека доказал свою востребованность. Об этом свидетельствует стабильный уровень обращений жителей области, установившиеся конструктивные отношения уполномоченного с руководством области, органами государственной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными и правоприменительными органами, общественными организациями, правозащитниками и, конечно, конкретные обращения граждан, получившие реальное разрешение своих вопросов с помощью института уполномоченного.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями от 21.07.2014г.) // Собрание законодательства РФ. - № 31. - 2014. - С. 4398.

2 Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - № 9. 1997. - С. 1011; Российская газета. - № 43-44.- 1997.

3 Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. - № 42. - 1999. - С. 5005; Российская газета. - № 206. - 1999.

4 Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция) // Парламентская газета. - № 140-141. – 2004; Российская газета. - № 162. – 2004; Собрание законодательства РФ. - № 31. – 2004. - С. 3215.

5 Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // Российская газета. - № 151.– 2011.

6 Устав (Основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ (Принят Амурским областным Собранием 16 ноября 1995 г.) (ред. от. 22.12.2017 г.) // Амурская правда. - № 295,296. – 1995.

7 Закон Амурской области от 28.04.2008 № 27-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 17.04.2008) (ред. от. 05.06.2017 г.)// Амурская правда. - № 76. – 2008.

8 Закон Амурской области от 11.09.2012 № 81-ОЗ «Об отдельных вопро-



сах оказания бесплатной юридической помощи в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 30.08.2012) // Амурская правда. - № 169 (27478). – 2012.

9 Закон Амурской области от 03 декабря 2007 года № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области» (ред. от. 30.01.2018 г.)// Амурская правда. - № 165. - 2007.

10 Закон Амурской области от 03 ноября 2009 года № 263-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области» (ред. от. 29.08.2014 г.)// Амурская правда. - № 208 (26785). – 2009.

11 Закон Амурской области от 30 марта 2007 года № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» (ред. от 02.11. 2017 г.)// Вестник Администрации Амурской области. - № 3. – 2007.

12 Закон Амурской области от 13 декабря 2006 года № 260-ОЗ «О государственных должностях Амурской области» (ред. от. 05.09.2017 г.) // Амурская правда. - № 245. – 2006.

13 Закон Хабаровского края от 31 июля 2006 года № 44 «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» (ред. от. 26.07.2017 г.)// Приамурские ведомости. - № 106. - 2006 г; Собрание законодательства Хабаровского края. - № 7 (48). – 2006.

14 Закон Краснодарского края от 4 июля 2000 года № 287-КЗ «Об уполномоченном по правам человека в Краснодарском крае» (ред. от. 06.12.2017 г.) // Информационный бюллетень ЗСК. - №18 (48). – 2000.

15 Закон Санкт-Петербурга от 30.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (ред. от 19.10.2017 г.)// Вестник Администрации Санкт-Петербурга. - № 2. – 1998; Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. - № 4. - 1998.

16 Закон Приморского края от 11 декабря 1997 года № 110-Кз «Об уполномоченном по правам человека в Приморском крае»(ред. от. 11.05.2017 г.) // Ведомости Думы Приморского края. - № 56. – 1997.

17 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» (ред. от. 20.12.2017 г.) // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. - № 18. – 2008.

## II Специальная литература

18 Двойменный, И.А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации как специализированный институт по защите прав и свобод граждан/И.А. Двойменный// Системы, экономика, управление. 2018. - № 1.-С. 143-147.

19 Ёркина, Т.Н. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: становление, направления деятельности, проблемы, перспективы//Т.Н. Ёркина// Актуальные вопросы модернизации института прав человека в конституционном и международном праве. 2015. - № 3. - С. 50-53.

20 Малышев, Е.И. Проблемы развития института уполномоченного по правам человека в РФ /Е.И. Малышев// Власть. 2013.- № 12. - С. 51-53.

21 Мешкова, А.В. Институт уполномоченного по правам человека: теоретико-методологические основы / А.В. Мешкова // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2014.- № 2.- С. 115-121.

22 Мусаева, Г.М. Уполномоченный по правам человека Российской Федерации как специализированный институт по содействию защиты прав и свобод граждан / Г.М.Мусаева// Юридический вестник ДГУ. 2014.- №2. - С. 25-27.

23 Мшецял, Д. А. Проблемы и пути совершенствования деятельности института Уполномоченного по правам человека в РФ /Д.А. Мшецял// Молодой ученый. 2014.- №11. - С. 265-268.

24 Панова, Е.С. Институт уполномоченного по правам человека как часть политической системы общества / Е.С. Панова // Известия Тульского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. -№2 - С. 104-112.

25 Пономаренко, Н.А. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте российской федерации/Н.А. Пономаренко// Проблемы российского и

международного права. 2014. № 2. - С. 121-124.

26 Чуксина, В.В. Совершенствование института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / В.В. Чуксин // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы. 2013. 2-е изд. - С. 214-219.

### III Правоприменительная практика

27 Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2010 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amurupch.ru> - 05.05.2018.

28 Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2012 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amurupch.ru> - 05.05.2018.

29 Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2013 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amurupch.ru> - 05.05.2018.

30 Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2015 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amurupch.ru> - 05.05.2018.

31 Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2016 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amurupch.ru> - 05.05.2018.

32 Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Амурской области и деятельности уполномоченного по правам человека в Амурской области в 2017 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amurupch.ru> - 05.05.2018.