

УДК 342

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ПРАВООЩИТНОГО ИНСТИТУТА**

Рыбалко С. В.

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского

В статье анализируется проблематика конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в России. В частности, внимание сконцентрировано на порядке, способах и особенностях функционирования данного правозащитного института на уровне субъектов РФ. Был изучен и раскрыт исторический аспект формирования указанной должности. Также работа посвящена изучению нормативно-правовых актов субъектового уровня в части правовой регламентации деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ. Благодаря проведенному анализу сформулирована классификационная градация моделей подходов субъектов РФ в определении правового статуса уполномоченного. Также проведено исследование в части анализа сущности и роли вспомогательного аппарата уполномоченного, его правоприменительных возможностей и полномочий. Удалось определить нормотворческий недостаток, требующий незамедлительного реагирования, а также предложены пути решения возникшей коллизийной ситуации.

Ключевые слова: омбудсмен, Уполномоченный по правам человека, вспомогательный аппарат, подзаконное регулирование, гражданское общество, должностное лицо, государственный орган.

Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина представляет собой одну из важнейших конституционно-правовых обязанностей государства. В связи с распадом Советского Союза, а также – принятием Конституции РФ 1993 г., кардинальным образом изменилась модель взаимодействия между человеком и государством. Концепция формирования гражданского общества, идея признания человека в качестве высшей ценности, в противовес классовому подходу, обусловили также появление новых форм правозащитных институтов, как общефедерального, так и уровня субъектов федерации, в том числе – должности Уполномоченного по правам человека в России.

Тем не менее, несмотря на достаточно продолжительный опыт существования анализируемого института, проведенной комплексной работе нормотворческого и правоприменительного характера, о чем еще будет упомянуто далее, на сегодняшний день, как видится, большинство граждан России до сих пор не воспринимают Уполномоченного по правам человека как действительно эффективный механизм защиты своих конституционных прав и свобод. Юридическая и организационная незавершенность данного правозащитного института, а также малая осведомленность о сущности реализуемых им полномочий и правовых возможностей формируют столь негативную тенденцию, а также обуславливают актуальность в проведении всестороннего анализа конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека, с последующим выявлением проблематики функционирования государственного правозащитного института.

Более продолжительный зарубежный опыт существования отдельных государств в качестве демократических несколько веков назад породил институт омбудсмена, впоследствии адаптировавшегося под отечественные реалии и потребности, образо-

вав должностное лицо Уполномоченного по правам человека. Первоначальное упоминание института омбудсмана «возникло именно в Швеции. Первой предпосылкой появления института омбудсмана в XVI в. является возникновение должности Главный Сенешаль, который действовал от имени короля в осуществлении надзора за правосудием» [1]. На первых этапах роль омбудсмана представляла собой функцию информатора короны в части предоставления сведений о реализуемой юстицией деятельности. Однако, дальнейшее развитие института можно охарактеризовать, как достаточно стремительное: вновь образованное должностное лицо Уполномоченного приобретало новые полномочия, в связи с чем пропорционально возрастало и его влияние на правосудие. С появлением в 1809 г. новой Конституции в Швеции структура государственного управления претерпела значительные изменения: произошло разделение власти на три ветви, в связи с чем отмечалось введение ограничительных процедур в отношении ранее абсолютной королевской власти. Также подлежала реформации и правозащитная сфера: актуализированный институт омбудсмана юстиции с начала XIX века стал подотчетен в своих действиях лишь парламенту. С началом XX в. институт омбудсмана получил свое распространение в иных государствах, в частности – Дании, Финляндии и Норвегии.

На территории России анализируемое правовое явление получило свое распространение значительно позже. Так, упоминания об Уполномоченном Верховного Совета РСФСР по правам человека следует относить к периоду разработки первого проекта Конституции РФ, в 1990-1991 гг. В дальнейшем – в Постановлении Верховного Совета СССР от 22 ноября 1991 г. N 1920-1 «О декларации прав и свобод человека и гражданина», а именно в статье 40 было установлено: «Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека» [2].

С принятием Конституции РФ 1993 г. институт Уполномоченного по правам человека был закреплен на официальном уровне, в контексте ст. 103 (часть 1 пункт е): «К ведению Государственной Думы относятся: ... назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека...». [3]. Первым Уполномоченным по правам человека в России был С. А. Ковалев, назначенный на данную должность в 1994 г. Развивая правозащитную среду, законодатель в 1997 г. разработал важный нормативный источник – Федеральный конституционный закон № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Несмотря на достаточно продолжительную историю существования института Уполномоченного по правам человека, а также наличие нормативно-правовой базы, до сих пор в отечественной правовой доктрине отмечается отсутствие единства подходов в толковании сущности данного института.

Так, первый подход заключается в характеристике правового статуса омбудсмана через призму его взаимодействия с обществом перед лицом государства. В этом ключе Уполномоченный по правам человека рассматривается как наделенное законодательным органом власти полномочиями должностное лицо, призванное в неподотчетной форме реализовывать деятельность по защите прав и интересов человека и гражданина, в том числе, путем реализации надзорных мероприятий в отношении иных должностных лиц и государственных органов.

Второй подход формирует акцент на правовом статусе Уполномоченного по правам человека как должностном лице законодательной ветви власти, призванного

осуществлять контрольно-надзорные мероприятия за исполнительными органами. Как видится, анализируемый правозащитный институт в РФ представляет собой совокупность двух точек зрения, о чем свидетельствуют следующие обстоятельства.

В современных реалиях принято выделять несколько моделей функционирования института омбудсмена в мире. Градация реализуется посредством способа назначения должностного лица, что обуславливает также разницу и в объеме наделяемых полномочий, а также подотчетности правозащитного субъекта иным властно-распорядительным образованиям. Так, выделяют три основных модели:

- парламентский омбудсмен. Должность формируется посредством его назначения парламентом, в связи с чем причисляется, в первую очередь, к законодательной ветви власти и, соответственно, находится в зависимом положении от парламента, подотчетна ему;

- омбудсмен исполнительной власти. Должность формируется посредством его назначения правительством, либо главой государства, в связи с чем находится в подчинении исполнительной ветви власти;

- независимый омбудсмен. По аналогии с парламентским омбудсменом, должность формируется посредством его назначения парламентом (или в отдельных случаях – главой государства) однако, в отличие от предыдущих разновидностей, независимый омбудсмен реализует свои полномочия независимо, неподотчетен ни одной из ветвей власти [4]. Именно по такой модели формируется и функционирует Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

В целом, проведенный исторический экскурс формирует общее представление о важнейших этапах зарождения и дальнейшего развития института Уполномоченного по правам человека на национальном уровне. Государство Россия, в ее современном виде представляет собой политико-территориальное образование федерального типа, в связи, а также благодаря чему не менее значимым аспектом формирования демократического, правового государства является появление института Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ.

Отметим, что институт Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ возник немногим позже института Уполномоченного по правам человека общегосударственного уровня (в том числе, в части фактической реализации номинально возложенных законодателем функций). «Первым субъектом Российской Федерации, с которого началось становление института уполномоченных по правам человека в российских регионах, стала Республика Башкортостан. Закон «Об уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан» был подписан президентом Республики 29 апреля 1996 г.» [5]. Затем, в 1997 г., данный правозащитный институт был введен в Свердловской области, в 1998 г. – в Смоленской области и т.д., что сопровождалось принятием соответствующего нормативного акта регионального уровня. Так, например, Закон «Об уполномоченном по правам человека в Смоленской области» от 10 апреля 1998 г. № 7-3 (действует до сих пор) достаточно комплексно «определяет компетенцию Уполномоченного по правам человека в Смоленской области, порядок его назначения и освобождения от должности, а также порядок организации и осуществления его деятельности» [6]. На сегодняшний день должность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ утверждена практически во всех субъектах России, в том числе, вновь образованных: так, Упол-

номоченным по правам человека в ДНР на сегодняшний день является Морозова Дарья Васильевна, в ЛНР – Сердюкова Виктория Александровна.

В целом, введение должностей Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ можно охарактеризовать как второй этап становления института омбудсмана в России (первый этап – утверждение Уполномоченного по правам человека на федеральном уровне). Учитывая тот факт, что дальнейшее исследование будет, в первую очередь, посвящено уже выделенному второму этапу, отметим, что в целом на сегодняшний день представляется возможным определить три стадии формирования должности Уполномоченного в отечественной правовой среде. Третий этап длится до сих пор и заключается во введении специализированных омбудсменов, уполномоченных на решение отдельных категорий вопросов. Так, например, речь идет о введении Уполномоченных по военным делам, по защите прав потребителей и т.д.

Как уже было установлено ранее, упоминание института Уполномоченного по правам человека на федеральном уровне закреплено в Конституции РФ, однако лишь через призму выражения компетенции Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Специализированная норма в рамках Основного закона страны отсутствует. Соответственно, отсутствует какое-либо упоминание о наличии данного института субъектового уровня. О прикладной возможности его формирования следует судить исходя из положений пункта б) и н) части 1 ст. 72 Конституции РФ: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся ... б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон... н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления...» [3]. Анализируемые положения закрепляют базовые принципы и руководящие начала в части реализации субъектами РФ права на дополнительную защиту интересов своих граждан, с учетом территориальных, национальных, экономических и иных жизнеобразующих особенностей.

Помимо Основного закона государства, сведения о наличии должности Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ содержатся в иных актах, как федерального, так и регионального уровня. Главный нормативный акт – Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Несмотря на его ориентированность по регулированию правового положения Уполномоченного федерального уровня, отдельные правовые предписания указывают на такой важный аспект, как соотношение федерального и субъектового уровней существования правозащитного института. Например – часть 3 статьи 16: «Подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным» [7].

Следующий правовой источник – Федеральный закон от 21.12.2021 № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В контексте норм анализируемого правового акта можно отметить сразу несколько преимуществ:

- относимость института Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ к категории государственных органов, формируемых в субъекте Российской Федерации;

- формирование исключительной компетенции субъекта РФ в части принятия решения о необходимости назначения данного должностного лица. Так, «Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и в соответствии с федеральными законами могут учреждаться должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации...» (ч. 2 ст. 37 ФЗ № 414) [8].

Также в 2020 г. был принят специализированный нормативный акт – Федеральный закон № 48 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Частично дублируя положения предыдущего источника, ФЗ № 48 внес весомый вклад в развитие института регионального омбудсмана, закрепив на официальном уровне не только правовую основу и принципы деятельности уполномоченного, но также достаточно предметно урегулировав такие важные вопросы, как порядок назначения, компетенцию, гарантии деятельности, а также взаимодействие уполномоченных по правам человека в субъектах РФ с государственными, муниципальными органами власти, общественными объединениями и т.д. В соответствии с положениями закона, «уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц, а также неподотчетен им» [9].

Следующий уровень правовых источников – акты субъектов РФ. При том, в различных субъектах федерации правовая регламентация анализируемого института осуществляется по-разному. В целях более комплексного исследования, а также на основе проведенного анализа актов регионального правотворчества, считаем возможным предложить авторскую классификационную градацию форм и пределов конституционного (уставного) и подзаконного регулирования института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации:

1) модель подзаконного регулирования. Ситуация, при которой в тексте Основного закона субъекта РФ (Устава либо Конституции) отсутствует упоминание должности Уполномоченного по правам человека, при этом данный правовой институт существует и осуществляет свою деятельность наряду с другими уполномоченными на то органами контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Например – Конституция Республики Крым;

2) модель конституционного (уставного) регулирования посредством перечислительного подхода в раскрытии ключевых органов в области защиты прав и свобод человека. Яркий пример – Устав Самарской области. В ст. 77 должность Уполномоченного по правам человека в Самарской области упоминается посредством перечисления субъектов, обладающих правом законодательной инициативы [10]. Отметим, что такой подход на сегодняшний день является одним из наименее распространенных и, в целом, архаичных. В связи с чем была несколько реформирована и нынешняя редакция Устава Самарской области, которая с 2015 г. включает в себя (помимо приведенной выше ст. 77) также отдельную ст. 13, реализующую в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав человека факт учреждения должности Уполномоченного по правам человека в этом субъекте;

3) модель федерального типа: по аналогии с Конституцией РФ, должность Уполномоченного по правам человека в нормативном акте субъекта РФ упоминается лишь посредством регламентации полномочий представительного органа субъекта федерации. По указанному курсу сформирована Конституция Республики Карелия, в рамках пункта 9) части 3 ст. 41 которой отмечается, что Постановлением Законодательного Собрания Республики Карелия назначается на должность и освобождается от должности Уполномоченный по правам человека данного субъекта;

4) модель отсылочного типа: основной нормативный акт субъекта обуславливает возможность принятия Закона этого же субъекта об учреждении должности уполномоченного по правам человека. Пример – часть 4 ст. 12 Устава Ставропольского края: «Законом Ставропольского края в целях обеспечения дополнительных конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина на территории Ставропольского края и в соответствии с федеральными законами может учреждаться должность уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае, должность уполномоченного по правам ребенка в Ставропольском крае» [11];

5) модель фиксированной нормы: многие субъекты федерации, расширяя регламентированные общими положениями Основного закона государства положения, формируют отдельную статью (ряд статей) в своей конституции (уставе), утверждающую не только сам факт наличия государственной должности Уполномоченного по правам человека субъекта, но также определяя ряд его наиболее существенных полномочий. Пример – Устав Московской области (ст. 14): «Деятельность Уполномоченного по правам человека в Московской области дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти Московской области, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод» [12].

На наш взгляд, подобная доктринальная классификационная новелла имеет важное прикладное значение. Во-первых, модели расположены не в хаотичном порядке, а по принципу градации подходов к правовой регламентации от наименее удачной, к наиболее комплексной и совершенной. Логичным является тот факт, что отсутствие нормы об Уполномоченном по правам человека в нормативном акте высшей юридической силы субъекта РФ не только затрудняет процесс правового анализа указанного правозащитного института, но и в некоторой степени умаляет его значимость. И, напротив, модель фиксированной нормы, представленной, в частности, в Уставе Московской области, является одной из наиболее оптимальных и, в целом, может быть использована в качестве примера для дальнейшего развития сформированной правотворческой тенденции. «Закрепление института уполномоченного в основном законе региона придает ему большую устойчивость, поскольку для ликвидации правозащитного государственного органа требуется квалифицированное большинство голосов депутатов законодательного органа власти. Если же должность уполномоченного учреждена только законом субъекта РФ, то она может быть упразднена согласованным решением законодательного и исполнительного органов государственной власти региона» [13]. Во-вторых, проведенный анализ внушительного объема законодательного массива позволил обратить внимание на важный правоприменительный недостаток, анализируемый нами далее.

Речь идет о ситуации, при которой Уполномоченный по правам человека в различных субъектах РФ рассматривается и как отдельно взятое должностное лицо, и

как целый государственный орган. Как видится, в данном случае возникает определенный правовой парадокс: становится затруднительным установить, каким конкретно лицам принадлежит весь объем вверенных законодателем полномочий.

В 2020 г. уже упомянутый ранее Федеральный закон № 48 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» в рамках ст. 18 определил, что «для обеспечения деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть создан аппарат уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» [9]. Уточняется также, что деятельность как самого уполномоченного, так и его аппарата финансируется за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта.

Таким образом, аппарат Уполномоченного формируется в целях обеспечения основных направлений деятельности и полномочий, однако, законодателем предусмотрена лишь диспозитивная возможность по формированию данного вспомогательного института, возложенная на законодателя соответствующего субъекта федерации. Как видится, помимо исключительности ведения отдельных вопросов регионального уровня, подобный подход обусловлен ярко выраженной неравномерностью распределения населения, а также финансовых ресурсов в различных субъектах. Так, в Чукотском автономном округе, как одном из наименее населенных регионов России, исходя из положений его Устава, Уполномоченный реализует возложенные на него функции практически единолично, обеспечиваемый лишь помощью аппарата Губернатора и Правительства Чукотского автономного округа в части организационного, научно-аналитического и информационно-справочного обеспечения. Более того, Уполномоченный по правам человека Чукотского автономного округа совмещает свою деятельность также с должностью Уполномоченного по правам ребенка.

Московская область является густо населенным регионом, обладающим особым статусом, в связи с чем и условия реализации полномочий Уполномоченного по правам человека Московской области иные. Во-первых, должность Уполномоченного по правам ребенка признается отдельной государственной должностью Московской области. Во-вторых, касательно аппарата Уполномоченного отметим, что Уполномоченный и его аппарат «являются государственным органом Московской области с наименованием «Уполномоченный по правам человека в Московской области и его аппарат» ... с правом юридического лица, имеющим печать и бланки со своим наименованием и с воспроизведением герба Московской области... В состав аппарата также входят советники Уполномоченного» [12]. Более того, уставом субъекта прямо предусматривается возможность по реализации руководителем аппарата полномочий Уполномоченного в случае временного отсутствия последнего.

Как видится, столь противоречивая ситуация, несмотря на наличие объективных причин, препятствует повсеместной реализации эффективного уровня деятельности Уполномоченного в субъектах РФ. Учитывая роль данного правоохранительного института в части обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, представляется необходимым предложить определенные пути совершенствования данного правового состояния.

Итак, логичным было бы закрепить на федеральном уровне в контексте Федерального закона № 48 не только сам факт вариативной возможности формирования

вспомогательного аппарата Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов РФ, но также, в случае, если тот или иной регион уже принял решение об образовании у себя должности Уполномоченного, в обязательном порядке закрепить за уполномоченным определенным штат помощников (вспомогательный аппарат). В связи с необходимостью учета региональных особенностей каждого отдельно взятого субъекта, акцентировать внимание на определении числового состава аппарата посредством соотнесения с численностью населения данного региона. В анализируемом контексте первостепенное значение определяется тем, на какой конкретно штат помощников может опираться уполномоченный в своей деятельности. При этом, во исполнение положений ст. 72 Конституции РФ о вопросах совместного ведения РФ и субъектов Российской Федерации в части защиты прав и свобод человека и гражданина, окончательное решение о наличии либо отсутствии необходимости в должности Уполномоченного по правам человека остается за субъектом РФ.

Иной проблемный аспект затрагивает ситуацию, когда в субъекте РФ уже была сформирована должность Уполномоченного по правам человека, и сопутствующий вспомогательный аппарат. Возникают вопросы касательно объема компетенции последних в части взаимодействия с Уполномоченным, а также в контексте правовых возможностей по реализации части специальных полномочий анализируемого должностного лица. Обратимся к положениям Федерального закона № 48.

Статья 11 закрепляет перечень полномочий Уполномоченного в субъекте Российской Федерации по принятию мер по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина. В части правовых возможностей аппарата речь идет о наличии лишь двух аспектов, доступных к реализации не только самим должностным лицом, но и его представителем, а именно: 1) обращение в суд с административным иском заявлением в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями государственного органа (пункт 1) части 1); 2) обращение в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации с предложением о проведении слушаний по фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина (пункт 2) части 4).

Между тем, как на уровне правовой доктрины, так и сложившейся практики, в отношении Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, у последнего, ввиду повышенной загруженности, довольно часто возникает необходимость в помощи со стороны подведомственного ему аппарата по иным категориям процессуальных вопросов. Более того, приводимые статистические данные, представленные, например, в Докладе Уполномоченного по правам человека в Республике Крым за 2020 год, формируют следующие количественные показатели: «в адрес Уполномоченного по правам человека в Республике Крым поступило 2 507 жалоб и обращений граждан. Их количество выросло по сравнению с предыдущими годами (2019 – 1131, 2018 – 2432)» [14]. Безусловно, осуществить реагирование в отношении такого количества обращений Уполномоченным в отсутствие помощников, наделенных соответствующими полномочиями, не представляется возможным.

В связи со всем вышеизложенным, считаем возможным акцентировать внимание на необходимости разграничения законодателем полномочий самого Уполномоченного субъекта РФ и его сотрудников в рамках вспомогательного аппарата. Наиболее эффективным видится формирование в Федеральном законе № 48 статьи, закрепляющей основы статуса сотрудников аппарата. Также, в рамках ст. 10 этого же норма-

тивного акта, видится целесообразным определить, что полномочия Уполномоченного по реализации проверок обстоятельств, сформулированных в жалобах и обращениях, могут быть также реализованы его представителем.

Подводя итог всему вышеизложенному, отметим, что институт Уполномоченного по правам человека на уровне субъектов Российской Федерации представляет собой важный правовой механизм реализации действенной процедуры защиты прав и свобод человека и гражданина на официальном уровне, в том числе, и от действий самих государственных и региональных органов власти. Однако определяемый ныне посредством сформированного законодательного массива конституционно-правовой статус данного должностного лица демонстрирует также наличие достаточно внушительного количества проблем функционирования государственного правозащитного института, в связи с чем и нуждается в совершенствовании, в том числе, по сформулированным выше направлениям.

Список литературы:

1. Рашидов, Ш.М. Становление института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: история и современность / Ш.М. Рашидов // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossiyskoy-federatsii-istoriya-i-sovremennost>
2. Постановление Верховного Совета СССР от 22 ноября 1991 г. N 1920-1 «О декларации прав и свобод человека и гражданина». URL: <https://studfile.net/preview/3843911/>
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
4. Заколоворотная, О. А. Уполномоченный по правам человека: истоки формирования института / О. А. Заколоворотная. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 48 (286). — С. 220-222. — URL: <https://moluch.ru/archive/286/64618/>
5. Волков, Н.А., Волков, Д.Н. Зарождение института региональных уполномоченных по правам человека в новейшей истории России (1994 - 2004 гг.) / Н.А. Волков, Д.Н. Волков // Вестник КемГУ. 2015. №4-2 (64). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarozhdenie-instituta-regionalnyh-upolnomochennyh-po-pravam-cheloveka-v-noveyshey-istorii-rossii-1994-2004-gg>
6. Закон от 10 апреля 1998 года № 7-3 «Об уполномоченном по правам человека в Смоленской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/939380402>
7. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/
8. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 N 414-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/
9. Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» от 18.03.2020 N 48-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347911/
10. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. N 179-ГД (с изменениями и дополнениями). URL: <http://xn--80agd4ax.xn--p1ai/upload/files/76000/76550/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2.pdf>
11. Устав (Основной закон) Ставропольского края от 12 мая 2022 года N 38-кз. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406040165>
12. Устав Московской области от 23 ноября 2022 года N 197/2022-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1300001959>
13. Баранов, В.М., Баранова, М.В. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» / В.М. Баранов, М.В. Баранова // Вестник СГЮА. 2020. №3 (134). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/doktrinalnaya-ekspertnaya-otsenka-soderzhaniya-i-tehniki-federalnogo-zakona-ob-upolnomochennyh-po-pravam-cheloveka-v-subektah>
14. Доклад Уполномоченного по правам человека в Республике Крым о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Республике Крым за 2020 год. URL: https://ombudsman.rk.gov.ru/uploads/txteditor/ombudsman/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpfXgCYI_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%202020.pdf

Rybalko S.V. Commissioner for human rights in the subjects of the Russian Federation: constitutional and legal status and problems of functioning of the state human rights institution // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical Science. – 2023. – T. 9 (75). № 2. – P. 209-218.

The article analyzes the problems of the constitutional and legal status of the Commissioner for Human Rights in Russia. In particular, attention is focused on the procedure, methods and features of the functioning of this human rights institution at the level of the subjects of the Russian Federation. The historical aspect of the formation of this position was studied and disclosed.

The work is also devoted to the study of normative legal acts of the subject level in terms of the legal regulation of the activities of the Commissioner for Human Rights in the subjects of the Russian Federation. Thanks to the analysis, the classification gradation of the models of approaches of the subjects of the Russian Federation in determining the legal status of the commissioner is formulated. A study was also conducted in terms of analyzing the essence and role of the commissioner's auxiliary apparatus, his law enforcement capabilities and powers. It was possible to identify a rule-making flaw that requires immediate response, as well as ways to solve the conflict situation that has arisen.

Keywords: ombudsman, Commissioner for Human Rights, auxiliary apparatus, subordinate regulation, civil society, official, state body.

Spisok literatury:

1. Rashidov, S.H.M. Stanovlenie instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii: istoriya i sovremennost' / S.H.M. Rashidov // YUridicheskij vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-rossijskoj-federatsii-istoriya-i-sovremennost>
2. Postanovlenie Verhovnogo Soveta SSSR ot 22 noyabrya 1991 g. N 1920-1 «O deklaracii prav i svobod cheloveka i grazhdanina». URL: <https://studfile.net/preview/3843911/>
3. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennyimi v hode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
4. Zakolovorotnaya, O. A. Upolnomochennyj po pravam cheloveka: istoki formirovaniya instituta / O. A. Zakolovorotnaya. — Tekst : neposredstvennyj // Molodoy uchenyj. — 2019. — № 48 (286). — S. 220-222. — URL: <https://moluch.ru/archive/286/64618/>
5. Volkov, N.A., Volkov, D.N. Zarozhdenie instituta regional'nyh upolnomochennyh po pravam cheloveka v novejshej istorii Rossii (1994 - 2004 gg.) / N.A. Volkov, D.N. Volkov // Vestnik KemGU. 2015. №4-2 (64). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarozhdenie-instituta-regionalnyh-upolnomochennyh-po-pravam-cheloveka-v-novejshey-istorii-rossii-1994-2004-gg>
6. Zakon ot 10 aprelya 1998 goda № 7-Z «Ob upolnomochennom po pravam cheloveka v Smolenskoj oblasti». URL: <https://docs.cntd.ru/document/939380402>
7. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 26.02.1997 № 1-FKZ (red. ot 09.11.2020) «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/
8. Federal'nyj zakon «Ob obshchih principah organizacii publichnoj vlasti v sub"ektah Rossijskoj Federacii» ot 21.12.2021 N 414-FZ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/
9. Federal'nyj zakon «Ob upolnomochennyh po pravam cheloveka v sub"ektah Rossijskoj Federacii» ot 18.03.2020 N 48-FZ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347911/
10. Ustav Samarskoj oblasti ot 18 dekabrya 2006 g. N 179-GD (s izmeneniyami i dopolneniyami). URL: <http://xn--80agd4ax.xn--p1ai/upload/files/76000/76550/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2.pdf>
11. Ustav (Osnovnoj zakon) Stavropol'skogo kraya ot 12 maya 2022 goda N 38-kz. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406040165>
12. Ustav Moskovskoj oblasti ot 23 noyabrya 2022 goda N 197/2022-OZ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1300001959>
13. Baranov, V.M., Baranova, M.V. Doktrinal'naya ekspertnaya ocenka sodержaniya i tekhniki Federal'nogo zakona «Ob Upolnomochennyh po pravam cheloveka v sub"ektah Rossijskoj Federacii» / V.M. Baranov, M.V. Baranova// Vestnik SGYUA. 2020. №3 (134). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/doktrinalnaya-ekspertnaya-otsenka-soderzhaniya-i-tehniki-federalnogo-zakona-ob-upolnomochennyh-po-pravam-cheloveka-v-subektah>
14. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Respublike Krym o soblyudenii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Respublike Krym za 2020 god. URL: https://ombudsman.rk.gov.ru/uploads/txtditor/ombudsman/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpfXgCYI_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%202020.pdf