

**ИНТЕГРАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА
НАЦИОНАЛЬНЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ КАК ВЕКТОР РОСТА
ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

А. Ю. Головкова

*Уральский государственный юридический университет
имени В. Ф. Яковлева*

Поступила в редакцию 13 марта 2022 г.

Аннотация: анализируется организационная система российского института уполномоченных по защите прав различных категорий субъектов (омбудсменов), в том числе ее влияние на правозащитную эффективность. Акцентируется внимание на проблеме дублирования полномочий между омбудсменами, что оказывает влияние на рациональность использования этого механизма защиты, а также проблеме выбора заявителем конкретного правозащитного органа среди национальных омбудсменов. Аргументируется формирование законодательной тенденции к интеграции института национальных омбудсменов. Предложен теоретический механизм распределения обращений, поступающих в адрес уполномоченных с учетом их специализации и уровня функционирования как оперативный способ повышения эффективности данного правозащитного механизма.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, уполномоченный по защите прав детей, уполномоченный по защите прав предпринимателей, финансовой уполномоченный, омбудсмен, защита прав человека и гражданина, правозащитный институт.

Abstract: the article dwells on the system of the Russian institution of commissioners (ombudsmen) for protection of the rights of various categories and its impact on the human rights effectiveness. An emphasis is accorded to the problem of ombudsmen's powers duplication, which affects the rationality of using this protection mechanism, as well as the problem of the applicant's choice of a specific human rights institute among national ombudsmen. At the same time the author argues that there is a legislative trend of the national ombudsmen's integration. Based on the results of the research, a theoretical mechanism for the distribution of appeals received by the ombudsmen is suggested. This mechanism considers the ombudsman's specialization and territory of functioning as an operational way to increase the effectiveness of this human rights mechanism.

Key words: commissioner for human rights, commissioner for the protection of children's rights, commissioner for the protection of the rights of entrepreneurs, financial commissioner, ombudsmen, protection of human and civil rights, human rights institute.

В современных условиях российской правовой действительности институт национальных уполномоченных (омбудсменов) позиционируется как весьма эффективный и доступный механизм защиты прав разных категорий субъектов (граждан, предпринимателей). Появление и развитие национального института омбудсменов связано с учреждением долж-

ности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как реализации конституционных установлений 1993 г. В настоящее время институт национальных омбудсменов представлен уполномоченными общей компетенции и специализированными уполномоченными, функционирующими как на федеральном, так и региональном уровнях. В частности, речь идет об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, статус и полномочия которого определены Федеральным конституционным законом «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹, а также уполномоченных по правам человека в субъектах РФ – омбудсменах общей компетенции. Следует отметить, что в отношении региональных омбудсменов федеральный законодатель выработал единый подход в определении их статуса и объема полномочий лишь в 2020 г., приняв Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в Российской Федерации»², что нашло однозначную поддержку в юридическом сообществе³. В отношении специализированных уполномоченных, в частности уполномоченных по правам ребенка, уполномоченных по защите прав предпринимателей, уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг в период с 2013 по 2018 г. были приняты отдельные нормативные правовые акты, регулирующие статус и деятельность каждого из них. При этом их содержание естественным образом нашло свое отражение в региональных нормативных актах, конкретизирующих статус и полномочия региональных специализированных омбудсменов. В отдельных регионах были также учреждены и функционируют специализированные уполномоченные, аналогичные должности которых на федеральном уровне отсутствуют. В частности, речь идет о региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов (Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Красноярский край и др.). Кроме того, активно обсуждается перспектива учреждения иных специализированных уполномоченных, например по защите прав военнослужащих, осужденных и др.

Однако несмотря на увеличение количества специализированных уполномоченных, а также унификацию статуса региональных омбудсменов общей компетенции, не до конца ясным остался подход законодателя к организационной системе этого института, в том числе механизмам взаимодействия между уполномоченными. Не способствует этому и разница в правовой природе национальных омбудсменов. Так, должность уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учрежде-

¹ Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 09.11.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об уполномоченных по правам человека в Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (в ред. от 30.04.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 г. URL: https://cdnimg.rg.ru/pril/article/206/25/96/Doklad_2020.pdf (дата обращения: 09.03.2022).

на в соответствии с Конституцией РФ, что само по себе выделяет ее. Кроме того, в отношении уполномоченных общей компетенции закреплён принцип их неподотчетности каким-либо государственным органам либо должностным лицам. Специализированные же уполномоченные учреждены, как правило, при государственных органах, например при Президенте РФ, что порождает их подотчетность этим органам. В связи с этим в науке не утихает дискуссия о целостности института национальных омбудсменов, несмотря на единство целей их деятельности, схожих методах и средствах защиты субъектов, а также возможностях воздействия на подконтрольных субъектов⁴.

Вообще в юридической науке, как правило, выделяют два типа организации института омбудсменов: моноструктурный и мультиструктурный⁵. Моноструктурный тип организации института национальных омбудсменов предполагает наличие единой системы правозащитных органов, что характерно в основном для стран Африки. В свою очередь мультиструктурный тип организации института национальных омбудсменов предполагает определенное многообразие правозащитных институтов, в частности совместное функционирование уполномоченных общей компетенции с рядом специализированных уполномоченных по защите прав определенных категорий субъектов. Использование мультиструктурного типа создания института национальных омбудсменов – весьма распространенная практика, реализуемая не только Российской Федерацией, но и многими европейскими странами (Австрия, Германия, Бельгия, Венгрия, Франция и др.).

Вместе с тем в российском законодательстве отчетливо прослеживается обособленный формат учреждения и функционирования национальных омбудсменов. Отсутствуют нормативные критерии появления новых специализированных уполномоченных. При этом в юридической науке в качестве основного критерия обычно выделяют осознание органами государственной власти необходимости в обеспечении целенаправленной защиты субъектов, относящихся к наиболее уязвимым социальным слоям и группам (дети, инвалиды, женщины, военнослужащие и др.)⁶. Кроме того, сама идея учреждения и функционирования специализированных уполномоченных наряду с уполномоченным общей компетенции изначально спорна. Так, еще в 2000 г. уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (с 1998 по 2004 г.) О. О. Миронов публично поддерживал идею развития практики учреждения специализированных омбудсменов, что обосновывалось обширностью территории России

⁴ См.: *Плотникова А. Э.* Структурно-организационные и функциональные особенности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

⁵ См.: *Калинина Е. Г.* Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом : сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016.

⁶ См.: *Шабанова З. М.* Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 32.

и большим количеством нарушений прав человека⁷. Однако сменивший его в должности в 2004 г. В. П. Лукин, напротив, считал практику учреждения специализированных уполномоченных негативной. При этом в качестве фактора, снижающего эффективность деятельности последних, позиционировалось дублирование полномочий с уполномоченным по правам человека в Российской Федерации⁸. При этом В. В. Чуксина полагает, что появление специализированных уполномоченных необходимо воспринимать как форму эволюции уполномоченного по правам человека общей компетенции⁹.

В связи с изложенным представляется актуальным вопрос влияния внутренней организации национального института уполномоченных, а также взаимодействия между последними на эффективность данного механизма защиты для граждан и предпринимателей, т. е. непосредственно для субъектов защиты.

Несмотря на обособленный формат учреждения и функционирования национальных омбудсменов, в корректировках законодательного регулирования последнего времени наметилась тенденция к определенной интеграции этих органов, в том числе появлению элементов организационной связи, механизмов взаимодействия и сотрудничества между уполномоченными общей компетенции, а также специализированными уполномоченными.

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» уполномоченный по правам человека в Российской Федерации принимает непосредственное участие в процессе назначения региональных уполномоченных (ч. 4 ст. 5). Однако указанное полномочие не получило корреспондирующих норм в Федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», что с точки зрения юридической техники неверно. В отношении специализированных уполномоченных в законодательстве прослеживается аналогичная ситуация, но только в рамках одной специализации. При этом уполномоченные общей компетенции не участвуют в формировании специализированных уполномоченных.

В законодательстве появились также механизмы совместного рассмотрения обращений уполномоченными общей компетенции либо специ-

⁷ См.: Ковлер А. И., Миронов О. О. Беседа главного редактора журнала «Государство и право» А. И. Ковлера с уполномоченным по правам человека Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором О. О. Мироновым // Государство и право. 2000. № 2. С. 5–9.

⁸ О деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2007 году : доклад уполномоченного по правам человека в РФ // Рос. газета. 2008. № 4612.

⁹ См.: Чуксина В. В. Пост-омбудсмен как интегральный компонент конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в странах СНГ. Ч. 2: Страны Восточной Европы и Закавказья // Академический юрид. журнал. 2012. № 2 (48). С. 61.

ализированными уполномоченными. Так, при выявлении необходимости принятия системных мер по устранению нарушений прав и свобод человека имеется возможность привлечения федерального омбудсмена в процессе рассмотрения обращения региональным омбудсменом (ст. 10 Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»). Кроме того, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может оказывать организационную, правовую, информационную и иную помощь региональным омбудсменам в пределах своих полномочий (ст. 36.2 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»). Интерес вызывает также положение о возможности регионального омбудсмена общей компетенции осуществлять координирование деятельности региональных специализированных уполномоченных, потому как корреспондирующих норм в законах, регулирующих деятельность последних, не имеется (ч. 2 ст. 12 Федерального закона «Об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации»).

Вместе с тем федеральный законодатель позиционирует уполномоченного по правам человека в Российской Федерации как орган, учрежденный осуществлять защиту прав граждан во всех сферах деятельности, нарушенных в связи с решениями или действиями органов публичной власти и их должностными лицами, т. е. как универсальный правозащитный механизм. В свою очередь, региональный уполномоченный общей компетенции также не ограничен по сферам деятельности, но появляются ограничения, обусловленные уровнем подконтрольных субъектов и территорией региона. Так, в сфере компетенции последнего находятся случаи нарушения прав граждан в связи с решениями или действиями территориальных органов исполнительной власти, функционирующих на территории региона, а также региональных государственных и муниципальных органов, организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями (ст. 9 Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»). Указанное свидетельствует, во-первых, о наличии определенного объема пересекающихся полномочий омбудсменов общей компетенции в части подконтрольных субъектов; во-вторых, при видимой схожести методов и средств защиты и восстановления прав граждан имеются существенные различия, что порождает необходимость «правильного» выбора у заявителя при обращении. Например, федеральный омбудсмен вправе знакомиться с судебными делами, принятыми в рамках уголовных, гражданских, административных судебных процессов, делами об административных правонарушениях, по которым вынесены решения, вступившие в законную силу, а также делами, по которым производство было прекращено и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел. В свою очередь, региональный омбудсмен имеет возможность знакомиться лишь с материалами по гражданским или административным делам, решение по которым вступило в законную силу. При этом отдельные субъекты РФ, развивая и расширяя данные полномочия, устанавливают в

региональном законодательстве специфические формы взаимодействия региональных омбудсменов с судебными органами, что в юридическом сообществе вызывает сомнения в их легитимности¹⁰. Так, право инициировать обращение в суд соответствующего компетентного органа предусмотрено в законодательстве республик Крым, Татарстан, Самарской, Томской областях и др.

Не менее дискуссионным является вопрос о разграничении подведомственности между уполномоченными общей компетенции и специализированными уполномоченными, что также актуализирует проблему «правильного» выбора для заявителя. Федеральный законодатель практически не уделяет этому вопросу должного внимания.

Правозащитная деятельность специализированных уполномоченных направлена на определенную категорию субъектов: дети, предприниматели, физические лица, имеющие проблемы в сфере финансов. Однако и уполномоченные общей компетенции могут осуществлять защиту прав этих же субъектов, при непосредственном обращении последних. В качестве исключения можно назвать лишь определенную категорию предпринимателей (юридические лица), а также целенаправленную деятельность финансового уполномоченного в отношении финансовых организаций. При этом полномочия специализированных уполномоченных, используемые ими средства и методы защиты имеют существенные отличия от полномочий, средств и методов защиты омбудсменов общей компетенции. Например, уполномоченные по защите прав предпринимателей наделены государственно-властными полномочиями по отмене ненормативных актов органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»)¹¹ и др.

Кроме того, критерии допустимости обращений в адрес специализированных уполномоченных имеют отличия от уполномоченных общей компетенции, в большинстве случаев они значительно проще. Так, действующее законодательство предусматривает схожие критерии допустимости обращений в адрес омбудсменов общей компетенции: предварительное обжалование заявителем решений (действий) органов публичной власти и их должностных лиц в судебном или административном порядке, при наличии пресекательного срока в один год. При этом федеральный законодатель вообще не установил критериев допустимости обращений в адрес уполномоченных по защите прав детей и предпринимателей, что в отношении последних представляется неоправданным. Существенно отличаются критерии допустимости обращения в адрес финансового уполномоченного. Среди схожих критериев можно отметить пресекательный

¹⁰ См.: Матейкович М. С., Романчук И. С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 53.

¹¹ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 30.04.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

срок для направления обращения, но уже значительно увеличенный – не более трех лет, а также предварительное обращение в финансовую организацию, с которой у заявителя возник спор.

Вместе с тем федеральный законодатель не устанавливает последовательности при обращении заявителей в адрес национальных уполномоченных, сознательно допуская возможность инициирования нескольких параллельных проверок. Представляется, что обозначенное оказывает негативное влияние на правозащитную эффективность этого института. В частности, способствует нерациональному использованию правозащитного потенциала омбудсменов за счет того, что в отсутствие универсального механизма передачи и соединения подобных обращений в одно производство проверка по обращению одного заявителя может осуществляться силами как минимум двух органов, имеющих схожую компетенцию и использующих аналогичные методы и формы защиты. Это при том, что в юридическом сообществе акцентируется внимание на высокой загруженности уполномоченных и обосновываются различные предложения, способствующие более рациональному расходованию их правозащитного потенциала. Так, в частности, по данным ежегодного доклада уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 г., от граждан поступило 59 407 обращений. Кроме того, как отметила Т. Н. Москалькова, в последние годы наблюдается тенденция к ежегодному росту обращений граждан¹². В свою очередь, из данных докладов региональных уполномоченных по правам человека за 2021 г., к ним поступило: в Воронежской области – 1070 обращений; в Свердловской области – 21 296; в Самарской области – 4351; в Санкт-Петербурге – 7573; в Москве – 4749; в Краснодарском крае – 3122 обращения и т. д. Число обращений различно и внушительно, практически все региональные уполномоченные, как и федеральный омбудсмен, отмечают тенденцию роста обращений. Однако в этих цифрах не показано число параллельных обращений, которые перегружают данный правозащитный механизм.

В связи с этим заслуживает внимания предложение о введении определенной последовательности при обращении граждан в адрес уполномоченных. Так, Н. В. Стус, Е. А. Кулишенко, рассуждая в отношении омбудсменов общей компетенции, полагают, что первоочередное обращение к региональному омбудсмену должно стать обязательным условием обращения к федеральному омбудсмену. По их мнению, реализация этого предложения позволит сократить нагрузку на федерального омбудсмена, а также повысить эффективность института в целом за счет оперативного решения проблем граждан «на месте»¹³.

Представляется, что реализация данного предложения может положительно сказаться на эффективности правозащитной деятельности не только омбудсменов общей компетенции, но и на деятельности специали-

¹² URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady>

¹³ См.: Стус Н. В., Кулишенко Е. А. Российскому региональному омбудсмену – федеральный законодательный фарватер // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 3(118). С. 95.

зированных омбудсменов, хотя бы потому, что на федеральный уровень не будут поступать обращения, региональные решения по которым удовлетворили обратившихся. Кроме того, это позволит обеспечить разрыв по времени проведения проверок, что исключит возможность одновременного появления нескольких заключений, имеющих противоположное содержание, порождающих «нулевой» результат защиты прав субъектов. Обозначенное представляется серьезной проблемой, негативно отражающейся на эффективности правозащитного потенциала института национальных омбудсменов. Весьма наглядными с точки зрения «неэффективности» защиты прав граждан при схожей организации правозащитных органов являются отдельные примеры из опыта конституционной юстиции. Как известно, Конституционный Суд РФ и региональные органы конституционной юстиции, как и национальные омбудсмены, формально не образуют инстанционную систему. В связи с этим интерес вызывают следующие судебные решения: постановление Уставного суда Челябинской области от 12 февраля 2013 г. № 13-П и постановление Конституционного Суда РФ от 2 декабря 2013 г. № 26-П, когда в отсутствие юридических механизмов пересмотра решений региональных органов конституционной юстиции Конституционным Судом РФ фактически эта процедура была реализована, что привело к весьма непонятным последствиям для граждан. По сути, возникло два противоположных по содержанию судебных решения органов конституционного контроля, одновременно защищающих права и свободы граждан¹⁴. Имеющаяся в настоящее время организационная система института национальных омбудсменов также допускает наличие «нулевого» результата защиты субъектов при осуществлении омбудсменами своей деятельности.

Возвращаясь к рассуждению о введении последовательности при обращении в адрес уполномоченных, представляется, что реализация данного предложения также требует ухода от диспозитивности в вопросах учреждения региональных уполномоченных субъектами РФ, поскольку в их отсутствии предложенная схема станет нереализуемой (хотя бы в отношении омбудсменов общей компетенции). В настоящее время все субъекты РФ приняли положительное решение в вопросе об учреждении региональных омбудсменов общей компетенции. В отношении специализированных региональных омбудсменов вопрос решен по-разному.

Вместе с тем нужно понимать, что необходимость обращения заявителя к федеральному уполномоченному после взаимодействия с региональным возможна в случаях, когда: 1) он недоволен результатом этого взаимодействия; 2) решение вопроса, поставленного в обращении, не может быть обеспечено объемом полномочий регионального омбудсмена.

Второй вариант может быть решен достаточно просто – путем наделяния омбудсменов относительно равным объемом полномочий, учитывая при этом территориальный принцип их деятельности. В этом случае

¹⁴ См.: Федерализм, верховенство права и права человека / А. Ю. Головкова [и др.]. Екатеринбург, 2020. С. 135.

в полной мере оправдывает свою рациональность действующий механизм совместной работы федерального и регионального омбудсменов общей компетенции – только по решению последнего и только при наличии необходимости принятия системных мер по устранению нарушений прав и свобод граждан. В первом же случае, по сути, будет реализован механизм пересмотра решений региональных омбудсменов, чего в действующем законодательстве пока не предусмотрено, в частности потому, что эти решения носят в подавляющем большинстве рекомендательный характер для подконтрольных субъектов, а также отсутствует инстанционность между омбудсменами. Представляется, что данный вопрос не должен оставаться без внимания законодателя.

Однако предложенная схема не применима в отношении уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг, который функционирует только на федеральном уровне. В структуре финансового уполномоченного выделяется Главный финансовый уполномоченный и финансовые уполномоченные по отдельным сферам финансовых услуг. При этом Главный финансовый уполномоченный осуществляет свои полномочия во всех сферах финансовых услуг и координирует работу иных финансовых уполномоченных (ч. 6 ст. 2 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг») ¹⁵. В связи с этим многие из описанных выше проблем ему не присущи, например проведение параллельных проверок по одному обращению, выбор между региональным и федеральным омбудсменом и т. д.

Таким образом, имеющаяся организационная дифференциация института национальных омбудсменов актуализирует, во-первых, проблему дублирования полномочий (в определенной части) среди национальных омбудсменов, что отражается на рациональности использования их правозащитного потенциала; во-вторых, проблему «правильного выбора» омбудсмена, возложенную на заявителя, поскольку имеющиеся различия по порядку обращения и «специфические» полномочия оказывают существенное влияние на доступность и эффективность защиты субъекта; в-третьих, риск для заявителя получить «нулевой» результат защиты своих прав.

В целях оперативного решения обозначенных выше проблемных моментов представляется целесообразным введение механизма взаимодействия между омбудсменами по распределению обращений заявителей как отражения интеграционного развития института национальных уполномоченных. Во-первых, необходимо закрепление приоритета в рассмотрении обращений, поступивших от заявителей: а) по принципу специализации – за специализированными уполномоченными (при их наличии); б) по территориальному принципу – за региональными уполномоченными, за исключением финансового уполномоченного. Таким

¹⁵ Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ (в ред. от 30.12.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

образом, обращение заявителя должно в первую очередь попадать на рассмотрение регионального специализированного омбудсмана, который в случае необходимости принятия системных мер может привлечь соответствующего федерального специализированного омбудсмана. Указанное обусловлено тем, что, во-первых, наличие и функционирование специализированных омбудсменов «позволяет сконцентрироваться на субъекте защиты и (или) защите его отдельных прав для обеспечения максимально профессиональной всесторонней защиты прав»¹⁶; во-вторых, специализированным уполномоченным, исходя из анализа законодательства, присущи «специфические» полномочия; в-третьих, критерии допустимости обращения к специализированным уполномоченным прощ. В случае же если соответствующий специализированный омбудсмен не учрежден, то обращение должно сначала рассматриваться региональным омбудсменом, и только при необходимости принятия системных мер – федеральным уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Реализация данного предложения позволит существенно разгрузить федеральных омбудсменов, в большей степени уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также исключить возможность проведения параллельных проверок и, следовательно, получения заявителем «нулевого» результата защиты своих прав.

Однако реализация предложенной схемы требует наличия механизма распределения и передачи обращений соответствующему уполномоченному, который не должен стать более сложным для заявителей. Поэтому их обращения, если они поданы в адрес иного уполномоченного, должны перенаправляться сотрудниками их аппаратов, с обязательным уведомлением заявителя. Следует отметить, что такая практика весьма популярна в механизмах межведомственного взаимодействия, что актуально применительно к взаимодействию уполномоченных общей компетенции и специализированных уполномоченных. Однако существенно упростит вопросы взаимодействия заявителей с уполномоченными создание единого интернет-портала для подачи обращений в адрес национальных уполномоченных, по принципу «единой приемной», с последующим их перераспределением по предложенной схеме. Однако может возникнуть вопрос о разной правовой природе национальных уполномоченных и в связи с этим возможностью их объединения на единой платформе. Но речь идет только о механизмах подачи обращений за счет интеграции официальных интернет-порталов национальных омбудсменов с предлагаемой «единой приемной» как элементе интеграционного развития института. Представляется, что на стадии подачи обращения первоочередным должна стать идея доступности для заявителя этого механизма защиты. Идея создания единой информационной системы уполномоченного по правам человека видится действующим омбудсменам весьма пер-

¹⁶ См.: *Калинина Е. Г.* Об истории и форматах специализации уполномоченных по правам человека // *Бизнес. Образование. Право.* 2016. № 2 (35). С. 220–225.

спективным направлением развития¹⁷. Однако ее обсуждение представлено только в отношении уполномоченных общей компетенции, что не учитывает взаимодействия со специализированными уполномоченными.

Таким образом, развитие института национальных омбудсменов, в большей степени, видится за счет повышения взаимодействия функционирующих в его рамках уполномоченных. Развитие организационных связей и механизмов взаимодействия между уполномоченными позволит нивелировать проблему дублирования проверок, инициированных по заявлению одного заявителя, что снизит степень загруженности института в целом; перераспределить приоритеты в полномочиях омбудсменов; обеспечить рациональность выбора конкретного омбудсмена; и главное – исключить возможность «нулевого» результата защиты при принятии нескольких противоположных по содержанию заключений.

Представляется целесообразным введение следующих приоритетов в рассмотрении обращений заявителя: 1) по принципу специализации – за специализированными уполномоченными (при их наличии); 2) по территориальному принципу – за региональными уполномоченными, за исключением финансового уполномоченного. При этом необходимо создание механизма перераспределения обращений соответствующему уполномоченному посредством аппаратов последних, а также развития инструментов электронного взаимодействия с заявителями.

Вместе с тем не менее актуальным направлением совершенствования института национальных омбудсменов является своевременное появление корреспондирующих положений в нормативных правовых актах, регулирующих его деятельность.

Библиографический список

Зражевская Т. Д. Эффективность института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4 (80). С. 125–133.

Калинина Е. Г. Об истории и форматах специализации уполномоченных по правам человека // Бизнес. Образование. Право. 2016. № 2 (35). С. 220–225.

Калинина Е. Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом : сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. 226 с.

Ковлер А. И., Миронов О. О. Беседа главного редактора журнала «Государство и право» А. И. Ковлера с уполномоченным по правам человека Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором О. О. Мироновым // Государство и право. 2000. № 2. С. 5–9.

Матейкович М. С. Уполномоченные по правам человека в механизме судебной защиты прав и свобод // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 45–57.

¹⁷ См.: *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека : вчера, сегодня, завтра // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4 (80). С. 41.

Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека : вчера, сегодня, завтра // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4 (80). С. 23–44.

Плотникова А. Э. Структурно-организационные и функциональные особенности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 26 с.

Стус Н. В., Кулишенко Е. А. Российскому региональному омбудсмену – федеральный законодательный фарватер // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 3 (118). С. 94–96.

Федерализм, верховенство права и права человека / А. Ю. Головкина [и др.]. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2020. 192 с.

Чуксина В. В. Пост-омбудсмен как интегральный компонент конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина в странах СНГ. Ч. 2 : Страны Восточной Европы и Закавказья // Академический юрид. журнал. 2012. № 2 (48). С. 56–62.

Шабанова З. М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 189 с.

References

Zrazhevskaya T. D. The effectiveness of the institution of human rights commissioners in the constituent entities of the Russian Federation // Proceedings of the O. E. Kutafin (MSUA). 2021. № 4(80). P. 125–133.

Kalinina E. G. On the history and formats of the specialization of commissioners for human rights // Business. Education. Right. 2016. № 2(35). P. 220–225.

Kalinina E. G. Specialized commissioners for human rights in Russia and abroad: a comparative legal study : Dis. ... cand. legal Sciences. Yekaterinburg, 2016. 226 p.

Kovler A. I., Mironov O. O. Conversation of the editor-in-chief of the journal “State and Law” A. I. Kovler with the Commissioner for Human Rights of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor O. O. Mironov // State and Law. 2000. № 2. P. 5–9.

Mateikovich M. S. Commissioners for human rights in the mechanism of judicial protection of rights and freedoms // Journal of Russian law. 2020. № 11. P. 45–57.

Moskalkova T. N. Institute of Commissioners for Human Rights: Yesterday, Today, Tomorrow // Proceedings of the O. E. Kutafin University (MSUA). 2021. № 4(80). P. 23–44.

Plotnikova A. E. Structural, organizational and functional features of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: abstract of the dissertation for the degree of candidate of legal sciences. Chelyabinsk, 2013. 26 p.

Stus N. V., Kulishenko E. A. Federal Legislative Fairway to the Russian Regional Ombudsman // Science and Education: Economy and Economics; entrepreneurship; law and management. 2020. № 3 (118). P. 94–96.

Federalism, the rule of law and human rights: Collective monograph / A. Yu. Golovkova [et al.]. Yekaterinburg : Publishing House UMTs UPI, 2020. 192 p.

Chuksina V.V. Post-ombudsman as an integral component of the constitutional system for the protection of human and civil rights and freedoms in the CIS countries (Part II: countries of Eastern Europe and Transcaucasia) // Academic legal journal. 2012. № 2 (48). P. 56–62.

Shabanova Z. M. Specialized commissioners for human rights in Russia and foreign countries : Dis. ... cand. legal Sciences. Moscow, 2004. 189 p.

Для цитирования:

Головкова А. Ю. Интеграционное развитие института национальных уполномоченных как вектор роста его эффективности в защите прав человека // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 22–34. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/22-34>

Recommended citation:

Golovkova A. Yu. The Integration Evolution of the Institution of National Ombudsmen as a Guideline for the Growth of its Effectiveness in the Protection of Human Rights // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 3 (50). P. 22–34. URL: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/22-34>

Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева

Головкова А. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права

E-mail: s.2610@yandex.ru

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev

Golovkova A. Yu., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department

E-mail: s.2610@yandex.ru