

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.041-048

М. Ю. Шамрин\*,  
Е. В. Мигачева\*\*

## Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы правового статуса уполномоченного по правам человека в свете науки и практики применения конституционного и административного права. Особое внимание уделяется правовому статусу омбудсменов и перечню их полномочий в области защиты прав человека. Предлагаются пути совершенствования института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с учетом опыта зарубежных государств. Делается вывод, что 1) административная правоспособность, а также административная дееспособность не могут быть однопорядковыми элементами правового статуса наряду с правами, обязанностями и ответственностью, поскольку административная правоспособность и административная дееспособность при наличии юридического факта являются лишь условием превращения субъекта права в субъект конкретного административного правоотношения; 2) статус уполномоченного представляет собой совокупность следующих элементов: прав, обязанностей, ответственности за принятие решений и неисполнение полномочий, гарантий функционирования в области защиты прав и свобод человека.

**Ключевые слова:** механизмы; институт защиты прав человека; права человека; омбудсмен; административная правоспособность; административная дееспособность; Европейский Союз; контрольные полномочия омбудсмена; права и обязанности; дополнительные элементы статуса; основные элементы статуса.

**Для цитирования:** Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 41–48. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.041-048.

---

© Шамрин М. Ю., Мигачева Е. В., 2022

\* Шамрин Максим Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), spm 2028-7834

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
akr177@protonmail.com

\*\* Мигачева Елена Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Московского государственного лингвистического университета  
ул. Остоженка, д. 38, стр. 1, г. Москва, Россия, 119034  
migacheva.elena@list.ru

## The Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation

**Maxim Yu. Shamrin**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), spin 2028-7834  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
akr177@protonmail.com

**Elena V. Migacheva**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Constitutional and International Law, Moscow State Linguistic University  
ul. Ostozhenka, d. 38, str. 1, Moscow, Russia, 119034  
migacheva.elena@list.ru

**Abstract.** The paper examines the issues of the legal status of the Commissioner for Human Rights in the light of the science and practice of application of constitutional and administrative law. Special attention is paid to the legal status of the Commissioner for Human Rights and the list of his powers in the field of human rights protection. The authors suggest the ways of improving the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation with due regard to the experience of foreign states. It is concluded that 1) administrative capacity, as well as administrative legal capacity cannot be the same-order elements of a legal status along with rights, obligations and responsibilities, since administrative capacity and administrative legal capacity in the presence of a legal fact constitute only a condition for the transformation of the subject of law into the subject of a specific administrative legal relationship; 2) a status of an authorized person is a combination of the following elements: rights, duties, responsibility for decision-making and non-fulfillment of powers, guarantees of functioning in the field of protecting human rights and freedoms.

**Keywords:** mechanisms; institution for the protection of human rights; human rights; Ombudsman; administrative capacity; administrative legal capacity; European Union; control powers of the Ombudsman; rights and obligations; additional status elements; basic elements of status.

**Cite as:** Shamrin MYu, Migacheva EV. Institut upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii [The Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):41-48. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.041-048 (In Russ., abstract in Eng.).

Особое место в каждом государстве занимают механизмы защиты прав и свобод человека, к которым относится институт омбудсмена. Данный институт существует во многих зарубежных странах и по действующей международной градации его можно отнести к национальным системам особых учреждений, связанных с защитой прав и свобод. В 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла специальный документ, в котором закреплялись принципы, касающиеся правового положения национальных учреждений в области защиты прав и свобод человека. В России в развитие данных принципов был принят Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в

Российской Федерации»<sup>1</sup>, в котором закреплялась его компетенция как специального института обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Проблема правового статуса уполномоченного по правам человека является достаточно актуальной в свете науки и практики применения конституционного и административного права. Ученые-конституционалисты считают, что этот институт ближе к конституционному праву и имеет ярко выраженный конституционный характер, поскольку этот государственный орган прямо закреплен Конституцией РФ.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Однако ученые-административисты А. Б. Зеленцов, Н. Ю. Хаманева, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов придерживаются другой позиции и считают уполномоченного по правам человека относящимся к административно-правовому институту, так как проводимые им процедуры контрольной деятельности имеют административно-правовой характер, как и в зарубежных странах. Это в первую очередь касается порядка рассмотрения жалоб, взаимодействия с органами исполнительной власти и другими контрольными органами<sup>2</sup>.

Данная позиция сформировалась достаточно давно. Так, Н. Ю. Хаманева, исследуя конституционно-правовую природу уполномоченного по правам человека (омбудсмена), особое место уделяла его полномочиям в сфере контроля. Институт омбудсмена не относится ни к одной из ветвей власти, и его главная особенность должна выражаться в независимости от органов власти. В большинстве зарубежных стран он избирается парламентом на срок его деятельности и предоставляет отчеты о своей деятельности в виде ежегодных докладов<sup>3</sup>.

А. Б. Зеленцов в своих работах исходит из административного характера деятельности омбудсмена как инструмента контроля за деятельностью публичной администрации, делая акцент на том, что деятельность омбудсмена распространяется на действия публичной администрации, а сам институт является субсидиарным механизмом рассмотрения и разрешения административно-правовых споров, где омбудсмен выступает как публичный посредник<sup>4</sup>.

По мнению А. Б. Зеленцова, омбудсмен — «это специально назначаемое или избираемое независимое должностное лицо, которое выступает как публичный институт в административных спорах, контролирует соблюдение

прав человека административными органами и уполномочено в этих целях проводить, расследования и представлять доклады»<sup>5</sup>.

Далее он дает классификацию омбудсменов в зависимости от их компетенций, подразделяя их на омбудсменов, имеющих право контролировать публичные органы власти, омбудсменов, контролирующих только органы исполнительной власти, и омбудсменов, контролирующих иные непубличные организации. Соглашаясь с позицией А. Б. Зеленцова, авторы отмечают, что российский омбудсмен имеет определенные отличия и наделяется достаточно существенными полномочиями в области защиты прав человека.

Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека имеет дуалистическую (двойственную) структуру. Во-первых, это институт непосредственно закреплен Конституцией РФ в ст. 103. В настоящее время Государственная дума РФ решает вопрос о назначении и об освобождении от деятельности омбудсмена. Кроме того, в соответствии с новыми поправками омбудсмен должен постоянно проживать на территории Российской Федерации, не иметь иностранного гражданства или вида на жительство другого государства. Уполномоченный по правам человека не должен иметь счета, вклады, недвижимость за рубежом. Все запрещения, наложенные на уполномоченного по правам человека, повторяются в последующих статьях, регламентирующих правовое положение высшего должностного лица субъекта РФ или руководителя федерального государственного органа.

Институт уполномоченного по правам человека создан для охраны прав граждан, для содействия реализации и восстановлению нарушенных прав человека с целью обеспечения надлежащего государственного управления со

---

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. Изд-во РУДН, 2002. С. 54–55.

<sup>3</sup> См.: Хаманева Н. Ю. Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в РФ // Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М. : ИГП РАН, 1997. С. 207–208.

<sup>4</sup> Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М. : Изд-во РУДН, 2002. С. 54–55.

<sup>5</sup> См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография. М. : Инфра-М, 2015. С. 257.

стороны публичной администрации, а также для привлечения к уголовной дисциплинарной и административной ответственности чиновников за совершенные ими противоправные действия.

Надо отметить, что согласно Указу Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»<sup>6</sup> уполномоченный по правам человека относится к лицам, замещающим государственную должность. В этой связи И. В. Зернов относит его к публично-правовым образованиям. Он считает, что правоспособность публично-правовых образований связана с представительством, когда государство в лице каких-либо органов реализует механизм защиты прав человека<sup>7</sup>.

В современный период появилось большое количество публикаций об административно-правовом статусе уполномоченного по правам человека, его составляющей и деятельности в аппарате государственного механизма. И. Ю. Плуталов в своей статье рассматривает правовую основу статуса уполномоченного, раскрывает «мягкие распорядительные полномочия» в отношениях с государственными органами и говорит о специальной административной процедуре рассмотрения жалоб<sup>8</sup>. И это действительно так, поскольку должность омбудсмана имеет цель обеспечения и реализации охраны от имени государства прав граждан и соблюдения всеми органами публичной государственной власти при выполнении своих функций принципов, связанных с защитой прав и свобод человека.

Попытку разграничить полномочия омбудсмана и выделить его административно-правовую составляющую предприняла Т. В. Колобова, которая считает, что конституционная составляющая правового статуса уполномоченного по правам человека регулирует общие цели и

задачи, его организационно-правовую структуру, а также полномочия по его назначению, вопросы освобождения от должности и ограничения. Кроме вышеназванного, она относит к конституционным те полномочия, которые не касаются его контрольных функций. К ним относятся взаимодействие уполномоченного по правам человека с институтами гражданского общества, общественными палатами и общественными организациями, вопросы просвещения и правового образования в сфере прав и свобод человека и гражданина и реализации международного сотрудничества в данной области<sup>9</sup>. С этой позицией можно согласиться, хотя большинство полномочий носит административный характер, поскольку для рассмотрения жалоб необходимо совершить ряд административных действий, вследствие чего назвать отношения между гражданином и уполномоченным по правам человека равноправными достаточно сложно, что присуще взаимоотношениям органа исполнительной власти и индивида.

Контрольные полномочия омбудсмана в административно-правовой сфере достаточно широки. Он может осуществлять их самостоятельно, то есть по личной инициативе, либо по жалобам граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства. Поступают жалобы на публичные органы власти, в том числе на организации, наделенные государственными и иными публичными полномочиями, если они ранее обжаловались в судебном или административном порядке, но заявитель не согласился с принятым решением. Надо отметить, что могут обжаловаться действия и бездействие публичных органов власти и организаций, наделенных государственными полномочиями. При разрешении жалоб применяется порядок рассмотрения, который закреплен Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения

<sup>6</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15861/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15861/).

<sup>7</sup> См.: Зернов И. В. Полномочия органов публично-правовых образований по защите прав человека // Пролог: Журнал о праве. 2020. № 3 С. 4–5.

<sup>8</sup> Плуталов И. Ю. Административно-правовая основа статуса уполномоченного по правам человека в РФ // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 74.

<sup>9</sup> Колобова Т. В. Разграничение административно-правового и конституционного статусов уполномоченного по правам человека в субъекте РФ // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2020. С. 29.

обращений граждан Российской Федерации»<sup>10</sup>, с учетом особенностей, установленных Федеральным конституционным законом об уполномоченном по правам человека РФ и Федеральным законом об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Российский уполномоченный по правам человека обладает достаточно важными правами при рассмотрении жалоб, которые в своей основе носят административный характер. Во-первых, у него должен быть прямой контакт с теми, кто подал жалобу, в том числе по почте России, по электронной почте или, например, через депутатов законодательных органов. По полученной жалобе он может проводить проверки, в результате которых может посещать органы публичной государственной власти и местного самоуправления, получать на безвозмездной основе сведения и необходимые материалы от вышеуказанных органов, касающиеся рассмотрения жалобы. Во-вторых, при проведении проверки он имеет право взять объяснения от должностного лица по проблеме, связанной с выяснением причин и данных действий по жалобе.

Надо отметить, что в ряде зарубежных стран, например в ФРГ, в каждой воинской части имеется телефон военного омбудсмана, которому может позвонить каждый военнослужащий при нарушении его прав. Военный омбудсмен имеет право пройти на территорию воинской части, где ему предоставляется специальное помещение для проведения соответствующей проверки. При этом никто, включая военное командование, не имеет права оказывать воздействие или мешать проведению проверки. Российский уполномоченный по правам человека также может посещать любые органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, общественные и частные организации, а также может быть ознакомленным с уголовными, гражданскими и административными делами, решения по которым состоялись и вступили в законную силу.

Уполномоченный по правам человека, как правило, проводит проверку самостоятельно,

имеет право поручить производство экспертиз и дачу заключений соответствующим органам. Кроме этого, он должен выслушать объяснения обеих сторон для правильного принятия решения.

В соответствии с законом уполномоченный по правам человека имеет право обращаться в судебные органы с административным заявлением о защите нарушенных прав, самостоятельно или с помощью представителя ходатайствовать о возбуждении дисциплинарного или административного производства, вплоть до уголовного дела, в отношении должностного лица, нарушившего права человека. Он также имеет право направлять обращения в прокуратуру и судебные органы с целью проверки вступивших в законную силу решений, может обращаться в прокуратуру для подачи протеста, участвует в судебных заседаниях.

Формой реагирования уполномоченного является заключение, которое может быть опубликовано, а также он готовит специальный доклад парламенту о нарушениях прав человека за год.

Рассматривая административную составляющую, необходимо отметить Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченном по правам человека в субъектах РФ»<sup>11</sup>. Этот Закон существенно расширил права омбудсменов, касающиеся административно-правовой сферы деятельности. В первую очередь это касается полномочий, где кроме контрольных, аполитических закрепляются координирующие и правотворческие. Т. В. Колобова разграничивает полномочия уполномоченного по правам человека на основе механизма административной процедуры рассмотрения жалоб и обращений граждан, административно-правовых способов защиты (обращение в суд с административным или исковым заявлением), форм принятых решений (заклучения, рекомендации). Рассматривая полномочия уполномоченного по правам человека РФ, имеющие административный характер, следует выделить рассмотрение жалоб и обращений граждан на действия публичных органов власти, проведение монито-

---

<sup>10</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/).

<sup>11</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_347911/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347911/).

ринга состояния дел в области прав человека, вопросов взаимодействия и координации с исполнительными органами власти и местным самоуправлением, а также внесение предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере<sup>12</sup>.

Надо отметить, что в соответствии с Законом уполномоченный имеет право направлять специальный доклад в Государственную Думу РФ, если имеются признаки нарушения прав и свобод.

Уполномоченный для решения стоящих перед ним вопросов имеет в своем распоряжении рабочий аппарат, который также наделяется административными функциями. В его полномочия входит организационное, научно-аналитическое и юридическое обеспечение. При уполномоченном по правам человека создается экспертный совет, который оказывает научно-консультативную помощь в вопросах, связанных с защитой прав человека.

Следует отметить, что никто не может повлиять на деятельность уполномоченного или препятствовать ей, поскольку данное лицо будет привлечено к административной ответственности.

Кодекс РФ об административных правонарушениях<sup>13</sup> содержит статью 17.2 о воспрепятствовании деятельности уполномоченного по правам человека. Протоколы по таким административным делам составляются органами внутренних дел.

Вместе с тем более правильно было бы решить вопрос о наделении полномочиями по составлению протоколов самого уполномоченного по правам человека и руководителей его аппарата, как это сделано в ряде субъектов Российской Федерации.

Уточняя вопрос специализации и создания уполномоченных органов по защите прав человека в субъектах Российской Федерации, необходимо отметить, что уполномоченный

по правам человека в Российской Федерации должен не только взаимодействовать, но и, по нашему мнению, оказывать существенное влияние на формирование института региональных уполномоченных по правам человека. В законодательном плане можно было бы разграничить полномочия правозащитных органов на федеральном и местном уровне. Спорным, по нашему мнению, является рассмотрение жалоб в субъекте РФ на территории федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта<sup>14</sup>.

Надо отметить, что выстраивание вертикали уполномоченных по правам человека никаким образом не скажется на их независимости, а будет, наоборот, способствовать эффективности их деятельности, особенно на региональном и местном уровне. Особенно весомым является взаимодействие, поскольку в настоящее время большое количество нарушений прав человека происходит в информационной и финансовых сферах.

В будущем необходимо совершенствовать структуру омбудсменов, создать ряд специализированных уполномоченных по примеру зарубежных стран. Они должны охватывать учреждения, связанные с системой правоохранительных органов. Институт омбудсмена существует в большинстве европейских стран. Как мы уже отмечали, как правило, он представляет рекомендации тем или иным органам до принятия изменений в том или ином правовом акте и, как правило, не выходит за рамки совещательных предписаний заинтересованным органам, но благодаря деятельности средств массовой информации он оказывает значительное влияние в зарубежных странах на правозащитную деятельность (полиция, медицина, страховые службы).

На европейском уровне действует омбудсмен Европейского Союза. Он рассматривает жалобы юридических и физических лиц, про-

<sup>12</sup> См.: Колобова Т. В. Указ. соч. С. 188–189.

<sup>13</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/).

<sup>14</sup> См.: Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В. Методические основы организационной эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. М. : Проспект, 2020. С. 29.

живающих на территории государств Европейского Союза, на действия публичной администрации и судебных органов. После проведения расследования он информирует гражданина о результатах. Кроме того, он представляет ежегодный доклад о нарушениях прав человека Европейскому парламенту. В настоящее время действует международный институт омбудсмена, который является важным фактором в укреплении демократических институтов и защиты прав человека. Он способствует развитию и укреплению правозащитной системы путем научных исследований, публикаций, обмена информацией в области прав человека.

Значение Уполномоченного по правам человека в РФ связано с концептуальными полномочиями гражданско-публичной власти, где одной из функций государственного управления выступает контроль. Он осуществляется не

только самими исполнительными органами власти, но и специализированными институтами, среди которых одно из первых мест занимает институт омбудсмена. Он, по сути, дополняет действующую систему административных гарантий и позволяет гражданам высказать свое отношение к административным актам и действиям публичной администрации. Его положительными сторонами являются бесплатность подачи жалобы, прямая связь с омбудсменом, а также способность урегулирования споров между должностными лицами и гражданами. Он очень привлекателен для малообеспеченных и социально неблагополучных слоев общества. Поэтому омбудсмен, по сути, должен стать ключевой фигурой во взаимоотношениях общества и государства, должен иметь возможность группировать и объединять не только общественные массы, но и общественные институты.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. — М. : Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.
2. *Зернов И. В.* Полномочия органов публично-правовых образований по защите прав человека // Пролог: Журнал о праве. — 2020. — № 3. — С. 3–9.
3. *Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В.* Методические основы организационной эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. — М. : Проспект, 2020. — 209 с.
4. *Колобова Т. В.* Разграничение административно-правового и конституционного статуса уполномоченного по правам человека в субъектах РФ // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2020. — С. 184–191.
5. *Плуталов И. Ю.* Административно-правовая основа статуса уполномоченного по правам человека в РФ // Административное право и процесс. — 2019. — № 10. — С. 72–77.
6. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография. — М. : Инфра-М, 2015. — 430 с.
7. *Хаманева Н. Ю.* Конституционно-правовой статус уполномоченного по правам человека в РФ // Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — М. : ИГП РАН, 1997. — 214 с.

*Материал поступил в редакцию 30 сентября 2021 г.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zelencov A. B. Kontrol' za deyatel'nost'yu ispolnitel'noj vlasti v zarubezhnyh stranah. — M. : Izd-vo RUDN, 2002. — 190 s.
2. Zernov I. V. Polnomochiya organov publichno-pravovyh obrazovaniy po zashchite prav cheloveka // Prolog: Zhurnal o prave. — 2020. — № 3. — S. 3–9.

3. Zrazhevskaya T. D., Belonozhkin V. I., Kolobova T. V. Metodicheskie osnovy organizacionnoj effektivnoj deyatel'nosti regional'nyh upolnomochennyh po pravam cheloveka v sovremennyh usloviyah. — M. : Prospekt, 2020. — 209 s.
4. Kolobova T. V. Razgranichenie administrativno-pravovogo i konstitucionnogo statusa upolnomochennogo po pravam cheloveka v sub«ektah RF // Vestnik VGU. Seriya «Pravo». — 2020. — S. 184–191.
5. Plutalov I. Yu. Administrativno-pravovaya osnova statusa upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF // Administrativnoe pravo i process. — 2019. — № 10. — S. 72–77.
6. Tendencii razvitiya kontrolya za deyatel'nost'yu publichnoj administracii v zarubezhnyh gosudarstvah : monografiya. — M. : Infra-M, 2015. — 430 s.
7. Hamaneva N. Yu. Konstitucionno-pravovoj status upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF // Hamaneva N. Yu. Zashchita prav grazhdan v sfere ispolnitel'noj vlasti. — M. : IGP RAN, 1997. — 214 s.