

Научная статья

УДК 342.7

DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(2).312-320

EDN CLLERB



Этапы развития института уполномоченного по правам человека в Иркутской области

Людмила Юрьевна Цыганова

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
tsyganova.38@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8528-8223>

АННОТАЦИЯ

Длительный период основой для деятельности уполномоченных по правам человека в регионах России было законодательство соответствующего субъекта Федерации. Практика, наработанная уполномоченными в субъектах, наряду с другими обстоятельствами, позволила выдвинуть предложение о разработке законопроекта, регулирующего их деятельность на федеральном уровне. Законопроект был разработан и принят в качестве федерального закона, который действует в настоящее время. Ввиду этого представляют интерес вопросы развития института уполномоченного в конкретном субъекте Федерации. Для исследования выбрана Иркутская область. Определено, что развитие института обусловлено как потребностями Иркутской области, так и развитием федерального законодательного регулирования. В статье выделены этапы развития института. Первый этап – его учреждение на уставном уровне. На втором этапе отмечается развитие уставного и законодательного регулирования, усиление институциональной независимости омбудсмена, и среди прочего корректировка его компетенции. Третий этап также определен изменением компетенции омбудсмена, что было обусловлено учреждением на территории Иркутской области таких институтов, как уполномоченный по правам ребенка и уполномоченный по защите прав предпринимателей, передачей им вопросов, которые до этого рассматривались региональным омбудсменом. Четвертый этап, длящийся и в настоящее время, – это этап развития института на основании федерального законодательного регулирования. Автор отмечает, что развитие происходит в рамках общих этапов развития института уполномоченных в регионах. Исследование позволяет проследить становление и эволюцию государственного правозащитного органа в Иркутской области.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

защита прав и свобод, государственная правозащитная деятельность, уполномоченный по правам человека, омбудсмен, гарантии независимости

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Цыганова Л.Ю. Этапы развития института уполномоченного по правам человека в Иркутской области / Л.Ю. Цыганова. – DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(2).312-320. – EDN CLLERB // Академический юридический журнал. – 2024. – Т. 25, № 2. – С. 312–320.

Original article

Development stages of the institute of the human rights commissioner in the Irkutsk Region

Lyudmila Y. Tsyganova

Baikal State University, Irkutsk, Russia
tsyganova.38@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-8528-8223>

ABSTRACT

For a long period, the basis for the activities of human rights commissioners in regions of the Russian Federation was the legislation of the corresponding constituent entity of the Federation. The practice developed by the commissioners in the constituent entities, along with other circumstances, made it possible to put forward a proposal to develop a bill regulating their activities at the federal level. The bill was developed and adopted as a federal law, which is currently in force. Therefore, the development of the institute of an authorized representative in a certain entity of the Federation is of interest. The Irkutsk region was chosen for the study. It has been determined that the development of the institute is determined both by the needs of the Irkutsk region and by the development of federal legislative regulation. The article highlights the development stages of the institute. The first stage is its establishment at the statutory level. The second stage marks the development of statutory and legislative regulation, strengthening the institutional independence of the Ombudsman, and, among other

© Цыганова Л.Ю., 2024

things, the adjustment of his competence. The third stage is also determined by a change in the competence of the Ombudsman, which was due to the establishment in the territory of the Irkutsk region of institute as the Ombudsman for Children's Rights and the Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs and the transfer to them of issues that had previously been considered by the regional ombudsman. The fourth stage, which continues to date, is the stage of development of the institute under federal legislative regulation. At the same time, the author notes that development occurs within the framework of the general stages of development of the institute of commissioners in the regions. The study allows us to trace the formation and evolution of the aforementioned state human rights body in the Irkutsk region.

KEYWORDS

protection of rights and freedoms, state human rights activities, human rights commissioner, ombudsman, guarantees of independence

FOR CITATION

Tsyganova L.Y. Development stages of the institute of the human rights commissioner in the Irkutsk Region. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*. 2024;25(2):312–320. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2024.25(2).312-320. EDN CLLERB.

Введение

Выполняя свою важнейшую функцию — защиту прав граждан — государство использует весь свой механизм. В самом общем смысле правозащитная функция присуща любому государственному органу. Вместе с тем в рамках государственного аппарата имеются специализированные структуры, единственной задачей которых является защита нарушенных прав конкретных людей — омбудсмены. Существовая вне судебного механизма, они традиционно вызывают активные дискуссии в науке конституционного права [1, с. 725].

В Российской Федерации институт уполномоченных присутствует на обоих уровнях государственной власти. При этом, как справедливо отмечает А.Ю. Сунгуров, история становления института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — уполномоченные, омбудсмены) складывалась непросто [2, с. 116].

Первый из законов субъектов Федерации, регулирующих деятельность уполномоченного, был принят в Республике Башкортостан, и здесь же, в 1996 году, был назначен на должность первый из уполномоченных¹.

Не ставя перед собой цель соблюдать хронологическую последовательность принятия в субъектах Федерации соответствующих законов и назначения уполномоченных на должность, все же обозначим следующие обстоятельства.

В апреле 1997 года в Астраханской области, до принятия соответствующего закона, постановлением главы областной администрации был

назначен исполняющий обязанности уполномоченного. Спустя месяц, в мае этого же года, было утверждено временное положение об уполномоченном².

В 1998 году Законодательной Думой Хабаровского края был принят закон об уполномоченном. Однако Губернатор края реализовал право вето. Оно не было преодолено. Соответствующий закон был принят только в 2006 году³.

Два субъекта Федерации и две разные ситуации при решении вопроса об учреждении на их территории «своего» уполномоченного. В каждом субъекте Федерации уполномоченные появились только к концу декабря 2016 года.

Т.Н. Москалькова выделяет три этапа эволюции этого государственного института правозащиты. Первый этап с 1996 года по 2003 год — период становления института. С 2003-го по 2020 годы — продолжение развития института. Ключевые достижения этого периода: учреждение должностей уполномоченных во всех субъектах Федерации, наработка их компетенций, завершение процесса создания координационных советов уполномоченных по правам человека в федеральных округах. И современный этап, начало которого определено принятием в 2020 году Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [3, с. 5–15].

История становления и развития института уполномоченного по правам человека в Иркутской области, как думается, важна, равно как и история становления и развития этого право-

² Там же. С. 6.

³ См.: Календарь основных событий, связанных с развитием института Уполномоченных по правам человека в регионах России в 1996–2008 гг. Санкт-Петербург, 2008. Вып. 3. С. 8; Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае : Закон Хабаровского края от 31 июля 2006 г. № 44 // СПС «КонсультантПлюс».

защитного института в каждом отдельно взятом субъекте Федерации. Этот тезис подтверждается тем, что среди прочих обстоятельств «богатая практика работы уполномоченных позволила выдвинуть в 2016 году предложение о подготовке комплексного федерального законопроекта, регулирующего порядок организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» [4, с. 9]. Предложение было реализовано, и в настоящее время действует федеральный закон об уполномоченных⁴. Кроме того, знание истории, как представляется, является необходимым фактором для внесения взвешенных предложений о дальнейшем совершенствовании института региональных уполномоченных.

Этапы развития института уполномоченного по правам человека в Иркутской области

История развития института уполномоченного по правам человека в Иркутской области преодолела в 2022 году 15-летний рубеж. Подчеркнем, что Иркутская область отмечается «в качестве примера успешной работы комиссии по правам человека и ее последующей трансформации в институт Уполномоченного по правам человека» [5, с. 288]. Комиссия по правам человека при Губернаторе Иркутской области, учрежденная в сентябре 1996 года, была одной из первых комиссий по правам человека среди субъектов Федерации и по оценке аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации признавалась одной из лучших [5].

Нужно отметить, что до 1 января 2008 года в Российской Федерации существовало два граничащих между собой субъекта: Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (далее также — автономный округ). С 1 января 2008 года в результате их объединения появился новый субъект Федерации с наименованием «Иркутская область»⁵.

Продолжительность первого этапа развития института уполномоченного определена периодом от его учреждения в 2006 году в Иркутской области — субъекте Федерации, прекратившем свое существование в результате объединения

с автономным округом, до принятия в 2009 году Устава Иркутской области как уставного документа вновь возникшего субъекта Российской Федерации.

Факт учреждения в Иркутской области (в границах, существовавших до объединения с автономным округом) института уполномоченного можно зафиксировать, исходя из внесения соответствующих изменений в областной уставный документ.

В январе 2006 года статья 2 Устава Иркутской области с названием «Права и свободы человека и гражданина» была дополнена частью 5, предусматривающей учреждение должности уполномоченного по правам человека в Иркутской области⁶ (далее также — уполномоченный, омбудсмен, региональный омбудсмен).

Таким образом, учреждение рассматриваемого института было произведено на уставном, т.е. максимально высоком для Иркутской области уровне нормативного регулирования. Тем самым обеспечивалась институциональная независимость уполномоченного.

В дальнейшем был принят Закон об уполномоченном (далее — Закон), вступивший в силу с 1 января 2007 года⁷.

По своей природе уполномоченный по правам человека — это субсидиарный внесудебный институт государственной защиты прав человека [6, с. 112]. И перед омбудсменом были поставлены такие задачи, как восстановление нарушенных прав, свобод человека и гражданина, внесение предложений о совершенствовании законов и иных нормативных правовых актов, касающихся защиты прав, свобод человека и гражданина, правовое просвещение по вопросам прав, свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты, содействие развитию межрегионального сотрудничества по указанным вопросам.

Задачи, обозначенные перед омбудсменом, характеризовали направленность его деятельности. Посредством успешного решения этих задач предусматривалось добиваться обозначенной в областном уставном документе цели учреждения на территории области института регионального омбудсмана — обеспечение защиты прав, свобод человека и гражданина, их соблюдения

⁴ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : Федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

⁵ Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа : Федер. конституц. закон от 30 дек. 2006 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. 2007. 11 янв. (№ 2).

⁶ О внесении поправок в Устав Иркутской области : Закон Иркутской области от 12 янв. 2006 г. № 6-оз // Восточно-Сибирская правда. 2006. 26 янв. (№ 14-15). Документ утратил силу.

⁷ Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области : Закон Иркутской области от 26 окт. 2006 г. № 67-оз // Областная. 2006. 3 нояб. (№ 97). Документ утратил силу.

и уважения со стороны государства. Как представляется, в этом прослеживается реализация конституционной нормы о гарантированности государственной защиты прав, свобод человека и гражданина⁸.

Право назначения уполномоченного на должность и освобождение от должности было предоставлено областному законодательному органу.

Закон определял независимость уполномоченного при осуществлении деятельности, его неподотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Норма о независимости обеспечивалась конкретными мерами, в частности, созданием уполномоченному аппарата для обеспечения его деятельности. Аппарат создавался в качестве областного государственного органа с правами юридического лица. Не все региональные омбудсмены располагают рабочим аппаратом, имеющим подобный статус⁹.

Действующее федеральное законодательное регулирование решение вопроса о создании для регионального омбудсмена собственного рабочего аппарата оставляет на усмотрение регионального законодателя¹⁰, однако в науке отмечается, что «обеспечение деятельности омбудсмена аппаратом является организационно-правовой гарантией его статуса» [7, с. 154]. Кроме того, учеными отмечается, что деятельность регионального уполномоченного без его собственного аппарата, которым руководит он сам, не может быть по определению эффективной, а также независимой прежде всего от органов исполнительной власти» [8, с. 17].

Справедливо заметить, что уполномоченный в Иркутской области — не единственный из уполномоченных, в отношении которого была провозглашена независимость, и созданный как отдельная структура с собственным аппара-

том [2]. Аналогичная ситуация, к примеру, в Кемеровской области — Кузбассе¹¹.

Закон предусматривал, что воспрепятствование деятельности омбудсмена влечет установленную ответственность. Областной закон, позволяющий реализовать данную норму, был принят несколькими годами позже.

Уполномоченный наделялся правом законодательной инициативы в областном законодательном органе и до настоящего времени обладает этим правом, правом, которое сегодня имеют не все региональные омбудсмены, поскольку действующим федеральным регулированием решение этого вопроса передано на уровень регионального законодателя¹².

К его компетенции было отнесено рассмотрение письменных жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и апатридов, находящихся на территории области, на решения или действия (бездействие) государственных органов области, органов местного самоуправления муниципальных образований области и их должностных лиц в случаях, если заявитель не реализовал право судебного обжалования этих решений, действий (бездействия), но обжаловал их в административном порядке и не согласен с полученным результатом.

Наряду с работой на основании жалоб, уполномоченному в ряде случаев предоставлялось право принимать меры по своей инициативе. К примеру, для защиты лиц, не способных защитить себя самостоятельно.

По результатам рассмотрения жалоб уполномоченному предоставлялось право направления заключений с рекомендациями о мерах, направленных на восстановление нарушенных прав, свобод в орган, должностному лицу, допустившим такое нарушение. Он также имел право направления государственным органам области, органам местного самоуправления, должностным лицам замечаний и предложений общего характера. При этом устанавливался 30-дневный срок рассмотрения таких заключений, предложений, замечаний и письменное информирование уполномоченного о принятых мерах.

Учитывая, что описание предоставленных уполномоченному возможностей реагирования

⁸ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек.1993 г. : (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) : ст. 45// Российская газета. 2020. 04 июля.

⁹ К примеру, в Рязанской области правовое, организационное, кадровое, материально-техническое, информационно-аналитическое, документационное обеспечение деятельности омбудсмена осуществляет в соответствии с региональным законом аппарат Правительства Рязанской области (см.: Об уполномоченном по правам человека в Рязанской области : Закон Рязанской области от 28 дек. 2015 г. № 105-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁰ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : Федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ : ст. 18 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

¹¹ Об уполномоченном по правам человека в Кемеровской области — Кузбассе : Закон Кемеровской области от 28 дек. 2000 г. № 108-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

¹² Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» : Федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ : ст. 13 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

на выявленные нарушения прав человека не является предметом настоящего исследования, следует отметить, что, как указывается в научной литературе, «элементами статуса органа публичной власти является не только собственно его компетенция, но и его правовая характеристика, а также определение места соответствующего органа в общей системе власти» [9, с. 5].

Должность уполномоченного учреждалась как государственная должность Иркутской области. В статусе государственного органа Иркутской области был создан аппарат уполномоченного. Нормативно была определена компетенция уполномоченного, цели деятельности, по которым ему можно дать правовую характеристику. Он не был включен в какую-либо из трех ветвей власти, получив при этом нормативно закрепленную независимость от каких-либо государственных органов и должностных лиц и определенные нормативно установленные гарантии этой независимости. Таким образом, состоялся первый этап истории уполномоченного — этап его учреждения. В мае 2007 года на должность был назначен первый омбудсмен¹³. Институт государственной правозащиты стал действующим.

Второй этап в истории развития института, как представляется, следует отсчитывать от принятия в 2009 году Устава Иркутской области как субъекта Федерации, образованного в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, до учреждения в Иркутской области в 2011 году специализированного органа — уполномоченный по правам ребенка.

В принятом в 2009 году Уставе Иркутской области (далее — Устав) вопросы о деятельности омбудсмена уже регулировались отдельной главой, состоящей из двух статей. В Уставе транслировалась ранее известная законодательству Иркутской области норма о независимости омбудсмена, но с изменением ее содержания. Декларировалась его независимость не только от государственных органов и должностных лиц, но в принципе от каких-либо органов, организаций, объединений и должностных лиц, при этом исключалось понятие «неподотчетности». Кроме того, в Уставе определялись основные принципы назначения уполномоченного на должность. Таким образом, произошло расширение уставного

регулирования вопросов деятельности омбудсмена и, как следствие, усиление его институциональной независимости.

Закон об иркутском уполномоченном 2006 года действовал без изменений и дополнений до октября 2009 года, когда был принят закон об Уполномоченном нового субъекта Российской Федерации¹⁴. Он воспроизводил уставную норму о независимости омбудсмена в ее измененной редакции. Кроме того, ранее установленные для омбудсмена задачи деятельности были дополнены такой задачей, как выявление причин и условий, способствующих нарушению прав, свобод человека и гражданина. Произошло изменение компетенции уполномоченного. К его полномочиям было отнесено рассмотрение письменных жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории области, на решения или действия (бездействия) органов государственной власти области, иных государственных органов области, органов местного самоуправления и их должностных лиц в случаях, если заявитель не реализовал право судебного обжалования этих решений, действий (бездействия), но обжаловал их в административном порядке и не согласен с полученным результатом.

Наряду с данными нормами среди оснований для досрочного освобождения уполномоченного от должности было предусмотрено неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей.

Следует отметить, что в состав государственного органа Иркутской области входила не только собственно государственная должность уполномоченного, но и аппарат. В то время как вопросы обеспечения деятельности лица, замещающего государственную должность, могли быть решены иначе. К примеру, в Псковской области, где должность регионального уполномоченного также являлась государственной должностью, обеспечение деятельности уполномоченного было возложено на аппарат областной администрации¹⁵.

Был принят и вступил в силу закон об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности уполномочен-

¹³ О назначении Зелента Ивана Зигмундовича на должность Уполномоченного по правам человека в Иркутской области : Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 30 мая 2007 г. № 32/1-ЗС // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2007. № 32, т. 2.

¹⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области : Закон Иркутской области от 07 окт. 2009 г. № 69/35-оз // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2009. № 14, т. 1. Документ утратил силу.

¹⁵ Об Уполномоченном по правам человека в Псковской области : Закон Псковской области от 05 нояб. 2009 г. № 912-оз // СПС «КонсультантПлюс».

ного, действующий с некоторыми изменениями и в настоящее время¹⁶.

Третий этап развития института уполномоченного в Иркутской области, как представляется, определен периодом времени от учреждения в 2011 году государственного правозащитного органа — уполномоченный по правам ребенка¹⁷ до формирования в 2015 году федерального законодательства о региональных уполномоченных. Это этап уточнения его компетенции.

В связи с учреждением специализированного органа для защиты прав детей из сферы полномочий омбудсмена исключались жалобы на нарушения прав, свобод и законных интересов детей¹⁸. Однако при одновременной постановке заявителями вопросов защиты прав как совершеннолетних граждан, так и детей — право рассмотрения жалоб предоставлялось уполномоченному.

В дальнейшем был учрежден еще один специализированный государственный орган — уполномоченный по защите прав предпринимателей¹⁹. Следствием данного обстоятельства стало исключение из полномочий омбудсмена права рассмотрения жалоб субъектов предпринимательской деятельности. Исключение составляли жалобы, содержащие одновременно вопросы о защите прав, свобод человека и гражданина. Право рассмотрения таких жалоб предоставлялось омбудсмену²⁰.

Таким образом, данный этап характеризуется корректировкой компетенции омбудсмена в связи с избранием существующей до настоящего времени в области модели трех учрежденных на уставном уровне самостоятельных государ-

ственных правозащитных органов — омбудсмен, уполномоченный по правам ребенка, уполномоченный по защите прав предпринимателей.

До 2015 года, как и для омбудсменов в других субъектах Федерации, основой для деятельности уполномоченного в Иркутской области было региональное законодательство [4]. Однако действовавшее в субъектах Федерации законодательство, на основании которого осуществляли свою деятельность уполномоченные, различалось, «причем по самым ключевым вопросам, касающимся статуса уполномоченных, порядка выдвижения кандидатов на должность и их назначения, способов и средств защиты прав и свобод граждан, механизмов бюджетного финансирования, оснований досрочного освобождения и др.» [10, с. 31]. И если перечисленные выше этапы обусловлены региональными факторами, то основой для выделения следующего этапа явилось федеральное законодательное регулирование.

Следующий, четвертый этап развития института уполномоченного длится от принятия в 2015 году важнейших для уполномоченных федеральных законодательных актов по настоящее время. Отличительная черта этого этапа — развитие института на основе федерального законодательства.

В 2015 году были приняты два важнейших федеральных законодательных акта²¹, один из которых «закрепил основы статуса региональных уполномоченных» [4, с. 7], другой «обозначил порядок взаимодействия федерального и региональных уполномоченных по правам человека» [Там же].

В 2016 году в Устав Иркутской области²² и в региональный закон об Уполномоченном были внесены соответствующие изменения²³. В соответствии с федеральным законодатель-

¹⁶ Об административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области : Закон Иркутской области от 08 июня 2010 г. № 35-ОЗ // Областная. 2010. 16 июня (№ 67).

¹⁷ Об Уполномоченном по правам ребенка в Иркутской области : Закон Иркутской области от 12 июля 2010 г. № 71-ОЗ : вступил в силу с 01 янв. 2011 г. // Областная. 2010. 23 июля (№ 83).

¹⁸ О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» : Закон Иркутской области от 19 июля 2010 г. № 77-ОЗ : вступил в силу с 01 янв. 2011 г. // Областная. 2010. 23 июля (№ 83).

¹⁹ О поправках к Уставу Иркутской области : Закон Иркутской области от 16 дек. 2013 г. № 2-У // Областная. 2013. 18 дек. (№ 142); Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Иркутской области : Закон Иркутской области от 16 дек. 2013 г. № 138-ОЗ // Областная. 2013. 18 дек. (№ 142).

²⁰ О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области : Закон Иркутской области от 05 мая 2014 г. № 50-ОЗ : ст. 4 // Областная. 2014. 14 мая. (№ 51). Документ утратил силу.

²¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека : Федер. закон от 06 апр. 2015 г. № 76-ФЗ // Российская газета. 2015. 08 апр. (№ 73); О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» : Федер. конституц. закон от 06 апр. 2015 г. № 3-ФКЗ // Российская газета. 2015. 08 апр. (№ 73).

²² О поправках к Уставу Иркутской области : Закон Иркутской области от 07 окт. 2016 г. № 2-У // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2016. № 41.

²³ О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» : Закон Иркутской области от 12 дек. 2016 г. № 110-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2016. № 44. Документ утратил силу.

ством²⁴ была отредактирована норма о независимости уполномоченного «от каких-либо государственных органов и должностных лиц», изменена норма о компетенции уполномоченного. Были урегулированы вопросы взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, установлена обязательность согласования кандидатур(ы) на должность уполномоченного с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а также обязательность консультаций с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации до принятия решения о досрочном прекращении полномочий регионального уполномоченного.

Механизм обеспечения деятельности уполномоченного остался неизменным — в состав органа входил самостоятельный аппарат. В этой связи важно отметить, что в 2019 году своих аппаратов не имели региональные уполномоченные в 18 субъектах Федерации. Деятельность региональных уполномоченных в этих субъектах Федерации обеспечивалась органами исполнительной власти субъекта Федерации [11, с. 9].

Работа по урегулированию на федеральном уровне основ организации и деятельности уполномоченных продолжалась. Ее результатом стал федеральный закон, регулирующий вопросы деятельности уполномоченных, принятый и вступивший в силу в марте 2020 года²⁵. Он установил «единые принципы, формы и методы защиты прав человека и гражданина» [3, с. 16].

Как отмечается, принятие нового закона дало толчок к совершенствованию законодательства в регионах: во многих субъектах Федерации были приняты новые или изменены действующие, регулирующие деятельность уполномоченных, законы²⁶.

В апреле 2021 года с принятием нового областного закона об Уполномоченном²⁷ правовая

основа деятельности омбудсмена в Иркутской области была приведена в соответствие с федеральным законодательным актом. Вместе с тем основы деятельности уполномоченного, определенные региональными законодательными актами при его учреждении, остаются актуальными и на настоящий момент.

Как отмечается в научной литературе, «на субъектах Российской Федерации лежит конституционная обязанность обеспечивать формирование своего законодательства и его развитие с учетом собственных потребностей и специфики, а также на основании изменяющегося федерального правового регулирования» [12, с. 97]. Четвертый этап развития истории иркутского омбудсмена, как представляется, достаточно ярко иллюстрирует данное высказывание. Четвертый этап — это этап развития на основании федерального правового регулирования, но с учетом специфики и потребностей Иркутской области.

Вместе с тем институт уполномоченного в Иркутской области развивается в рамках общих этапов развития института региональных уполномоченных, выделяемых Т.Н. Москальковой и обозначенных выше: становление, продолжение развития института, современный этап [3].

Выводы

Таким образом, в истории развития института уполномоченного по правам человека в Иркутской области можно выделить четыре этапа. Эти этапы обусловлены как исключительно региональными факторами, так и развитием федерального законодательного регулирования вопроса организации и деятельности региональных уполномоченных. Первый характеризуется его учреждением на уставном уровне. Объединение граничащих между собой Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа расширило территориальные границы деятельности уполномоченного и, как представляется, послужило стимулом для развития нормативного регулирования института, что нашло отражение в расширении уставного регулирования вопросов его деятельности, и соответственно, усилении его институциональной независимости. Среди прочих изменений произошла также корректировка его компетенции. Учреждение в Иркутской области специализированных государственных правозащитных органов обусловило уточнение компетенции уполномоченного и определило выделение третьего этапа. Развитие федеральной законодательной основы деятельности региональных омбудсменов также

²⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека : Федер. закон от 06 апр. 2015 г. № 76-ФЗ // Российская газета. 2015. 08 апр. (№ 73).

²⁵ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : Федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

²⁶ Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://ombudsmanrf.org/documents/ezhegodnye-doklady> (дата обращения: 28.01.2024).

²⁷ Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области : Закон Иркутской области от 02 апр. 2021 г. № 23-ОЗ // Областная. 2021. 19 апр. (№ 41).

определило отдельный этап в развитии института, длящийся и в настоящее время. Выделение указанных этапов, по мнению автора, позволяет в сопоставлении с трудами ученых проследить обусловленный региональными особенностями и потребностями путь становления и развития

рассматриваемого государственного правозащитного органа в Иркутской области. Вместе с тем развитие института происходит в рамках выделенных Т.Н. Москальковой общих этапов развития института региональных уполномоченных в Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Якимова Е.М. Российский и зарубежный опыт функционирования института уполномоченного по правам человека (омбудсмана): вопросы совершенствования правового регулирования / Е.М. Якимова — DOI 10.17150/2411-6262.2023.14(2).724–731. — EDN JPGTOS // *Baikal Research Journal*. — 2023. — Т. 14, № 2. — С. 724–731.
2. Сунгуров А.Ю. Законодательство об уполномоченном по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации: сравнительный анализ / А.Ю. Сунгуров. — EDN TLCYDZ // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. — 2002. — № 4 (243). — С. 115–130.
3. Москалькова Т.Н. 25 лет институту уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: основные вехи развития / Т.Н. Москалькова // *Становление и развитие института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации* : сб. статей. — Москва, 2021. — С. 5–22.
4. Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития / Т.Н. Москалькова. — EDN EKHIWH // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2020. — № 4. — С. 3–10.
5. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12 / В.В. Чуксина. — Иркутск, 2015. — 432 с. — EDN YVIOVF.
6. Чуксина В.В. Институт регионального уполномоченного по правам человека и проблема создания единого стандарта правовой защиты граждан в России / В.В. Чуксина. — EDN PVIZOV // *Проблемы современного российского законодательства* : Всерос. науч.-практ. конф., Иркутск, 18 окт. 2012 г. — Иркутск, 2012. — Ч. 1. — С. 111–115.
7. Колобова Т.В. Административно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Т.В. Колобова. — Воронеж, 2021. — 262 с. — EDN DWDMDP.
8. Игнатенко В.В. Проблемы законодательного регулирования гарантий организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / В.В. Игнатенко. — EDN RISMGB // *Академический юридический журнал*. — 2019. — № 4 (78). — С. 16–21.
9. Петров А.А. Цели деятельности Конституционного Суда Российской Федерации как критерий оценки правового качества его решений / А.А. Петров. — EDN OQDOMR // *Академический юридический журнал*. — 2020. — № 1 (79). — С. 4–11.
10. Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра / Т.Н. Москалькова. — DOI 10.17803/2311-5998.2021.80.4.023-044. — EDN AHWLKN // *Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2021. — № 4 (80). — С. 23–44.
11. Игнатенко В.В. Проблемы совершенствования правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации / В.В. Игнатенко. — EDN OMFKLJ // *Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран* : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 27 сент. 2019 г. — Иркутск, 2019. — С. 52–57.
12. Петров А.А. Система правового регулирования законодательных процедур в субъектах Российской Федерации: практика и проблемы (на опыте Иркутской области) / А.А. Петров. — DOI 10.17150/1819-0928.2021.22(2).96-105. — EDN XDKQLR // *Академический юридический журнал*. — 2021. — № 2 (84). — С. 96–105.

REFERENCES

1. Yakimova E.M. Russian and Foreign Experience of Functioning of the Institute of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman): Issues of Improving Legal Regulation. *Baikal Research Journal*, 2023, vol. 14, no. 2, pp. 724–731. (In Russian). EDN: JPGTOS. DOI: 10.17150/2411-6262.2023.14(2).724–731.
2. Sungurov A.Yu. Legislation Concerning Human Rights Commissioner in Some Subjects of the Russian Federation: Comparative Analysis. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = Proceedings of Higher Education Institutions. Pravovedenie*, 2002, no. 4, pp. 115–130. (In Russian). EDN: TLCYDZ.
3. Mosalkova T.N. 25 years of the institute of the human rights commissioners in the constituent entities of the Russian Federation: the main stages of development. In *Establishment and development of the institute of the human rights commissioner in the constituent entities of the Russian Federation*. Moscow, 2021, pp. 5–22. (In Russian).
4. Mosalkova T.N. Institution of Human Rights Commissioners in the Russian Federation: History of Establishment and Development. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Law of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2020, no. 4, pp. 3–10. (In Russian). EDN: EKHIWH.
5. Chuksina V.V. *State specialized bodies for the promotion and protection of human rights (comparative legal study)*. Doct. Diss. Irkutsk, 2015. 432 p. EDN: YVIOVF.

6. Chuksina V.V. *Institute of the Regional Commissioner for Human Rights and the problem of creating a single standard of legal protection of citizens in Russia. In Problems of modern Russian legislation. All-Russian Scientific and Practical Conference, Irkutsk, October 18, 2012.* Irkutsk, 2012. Pt. 1, pp. 111–115. (In Russian). EDN: PVIZOV.

7. Kolobova T.V. Administrative and Legal Status of the Human Rights Commissioner in the Constituent Entity of the Russian Federation. Cand. Diss. Voronezh, 2021. 262 p. EDN: DWDMDP.

8. Ignatenko V.V. The Topical Problems of the Legal Regulation in the Field of the Organizational and Activity Guarantees for Ombudsmen in Constituent Entities of Russian Federation. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2019, no. 4, pp. 16–21. (In Russian). EDN: RISMGB.

9. Petrov A.A. The Goals of the Constitutional Court of the Russian Federation Activity as a Legal Quality. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2020, no. 1, pp. 4–11. (In Russian). EDN: OQDOMR.

10. Moskalkova T.N. Institute of Human Rights Commissioners: Yesterday, Today, Tomorrow. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina = Courier of the Kutafin Moscow State Law University*, 2021, no. 4, pp. 23–44. (In Russian). EDN: AHWLKN. DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.023-044.

11. Ignatenko V.V. Problems of Improving the Legal Status of Human Rights Commissioners in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Problems of Modern legislation of Russia and foreign Countries. Materials of the VIII International Scientific Conference, Irkutsk, September 27, 2019.* Irkutsk, 2019, pp. 52–57. (In Russian). EDN: OMFKLJ.

12. Petrov A.A. The System of Legal Regulation of Legislative Procedures in the Constituent Entities of the Russian Federation: Practice and Problems (on the Experience of the Irkutsk Region). *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2021, no. 2, pp. 96–105. (In Russian). EDN: XDKQLR. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).96-105.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Людмила Юрьевна Цыганова — аспирант кафедры конституционного и административного права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lyudmila Y. Tsyganova — a postgraduate student, the Department of Constitutional and Administrative Law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003.

Поступила в редакцию / Received 07.02.2024

Доработана после рецензирования / Revised 23.06.2024

Принята к публикации / Accepted 27.06.2024