

оригинальная статья

Конституционно-правовые аспекты совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в России

Сычев Семён Сергеевич

Рудничный районный суд г. Кемерово, Россия, г. Кемерово

<https://orcid.org/0000-0001-6791-0170>

semyon_sychev@mail.ru

Поступила в редакцию 13.12.2021. Принята после рецензирования 10.01.2022. Принята в печать 17.01.2022.

Аннотация: Автор ставит вопрос о совершенствовании механизма деятельности органов государственной власти, выполняющих предписания Конституционного Суда РФ. Цель – выявить отдельные проблемы эффективного выполнения предписаний, содержащихся в актах конституционного правосудия; определить возможные пути их решения. Определены потребности: 1) внесения изменений в ФЗ «О Конституционном Суде РФ» в части установления сроков по внесению и рассмотрению законопроектов в Государственной Думе; 2) возвращения нормы о внеочередном принятии законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда РФ; 3) разработки схемы практического исполнения судебных актов; 4) расширения функций Министерства юстиции РФ и его региональных структурных подразделений за счет включения в сферу правового мониторинга как нормативно-правовых актов субъектов РФ, так и актов их конституционно-судебной проверки; 5) выработки системы информирования о принимаемых Конституционным Судом РФ решениях по проверке законов субъектов РФ; 6) усовершенствования критериев и порядка признания нормативно-правовых актов субъектов РФ аналогичными законоположениям, которые являлись предметом конституционного нормоконтроля; 7) наделения полномочиями по надзору за исполнением решений Конституционного Суда РФ органов прокуратуры; 8) дополнения Конституции РФ в части указания на полномочие Конституционного Суда РФ определять орган, обеспечивающий исполнение его решений; 9) внесения изменений в нормативно-правовое регулирование, направленных на расширение императивных полномочий уполномоченного по правам человека в РФ; 10) уточнения понятия *политическая деятельность* в связи с неоправданно широкой трактовкой в действующем законодательстве. Сформулированы рекомендации, направленные на совершенствование законодательного регулирования в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в современной России.

Ключевые слова: механизм защиты прав человека, конституционный нормоконтроль, конституционный надзор, международное право, прокуратура, правозащитные организации, уполномоченный по правам человека, Конституционный Суд

Цитирование: Сычев С. С. Конституционно-правовые аспекты совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в России. *Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки.* 2022. Т. 6. № 1. С. 64–74. <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2022-6-1-64-74>

original article

Law-Making and Law Enforcement of Civil Rights and Freedoms: Constitutional and Legal Aspects

Semyon S. Sychev

Rudnichny District Court of Kemerovo, Russia, Kemerovo

<https://orcid.org/0000-0001-6791-0170>

semyon_sychev@mail.ru

Received 13 Dec 2021. Accepted after peer review 10 Jan 2022. Accepted for publication 17 Jan 2022.

Abstract: The author raises the question of improving the activities of public authorities that comply with the orders of the Constitutional Court of the Russian Federation. The research featured various issues related to the implementation of constitutional justice and their possible solutions. The study revealed the following needs: 1) to adjust the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court of the Russian Federation to time-limits for State Duma draft laws; 2) to return the extraordinary adoption of bills in pursuance of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation; 3) to develop a scheme for the practical enforcement of judicial acts; 4) to expand the functions of the Ministry of Justice of the Russian Federation and its regional structural divisions by including normative legal acts of the subjects of the Russian Federation

and acts of their constitutional and judicial review in the sphere of legal monitoring; 5) to develop a special system for informing about decisions taken by the Constitutional Court of the Russian Federation to verify the laws of the subjects of the Russian Federation; 6) to improve criteria and procedures for recognizing regional normative legal acts as similar to provisions of law subjected to constitutional normative control; 7) to provide the Prosecutor's Office with powers to supervise the execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation; 8) to amend the Constitution of the Russian Federation and indicate the authority of the Constitutional Court of the Russian Federation to determine the executive body; 9) to change the regulatory and legal regulation aimed at expanding the mandatory powers of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation; 10) to specify the term of *political activity* with its current broad interpretation. The article also contains some recommendations aimed at improving the legislative regulation in the sphere of protection of civil rights and freedoms in modern Russia.

Keywords: protection of human rights, constitutional regulation control, constitutional review, international law, prosecutor's office, human rights organizations, Ombudsman, Constitutional Court

Citation: Sychev S. S. Law-Making and Law Enforcement of Civil Rights and Freedoms: Constitutional and Legal Aspects. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2022, 6(1): 64–74. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2022-6-1-64-74>

Введение

На сегодняшний день Конституционный Суд РФ (КС РФ) может указывать органам нормотворчества на сложности, существующие в правовом регулировании; рекомендовать им принимать определенные решения как в рамках процедуры конституционного судопроизводства, так и путем направления в соответствующие органы официальных данных. Однако такой механизм не всегда демонстрирует эффективность, поскольку орган, ответственный за выполнение предписаний актов конституционного правосудия, может не учитывать позицию Суда. Действительной причиной невыполнения обязательств является не «забывчивость» или чрезмерная занятость, а то, что эти органы государственной власти не согласны с точкой зрения КС РФ или не желают выполнять его решение из «принципиальных» соображений.

Возникает повышенный интерес к институту защиты прав и свобод граждан во внесудебном порядке. Его назначение состоит в важном дополнении механизма защиты, осуществляемой через органы правосудия, и содействии разрешению комплексных проблем. Действующие в Европе правовые стандарты были признаны Россией в 1996 г. С этого времени внутреннее законодательство претерпело трансформацию и на данный момент преимущественно соответствует принятым государством обязательствам. Но упомянутые европейские стандарты имеют отношение не только и не столько к улучшению правовых норм. Они касаются преимущественно совершенствования инструментов реализации таких норм.

Научная новизна работы заключается в том, что содержание и особенности конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека раскрыты с учетом его развития в современных условиях, причем анализ данного механизма проведен не только в рамках российской действительности, но и на основе опыта зарубежных государств.

Методы и материалы. Методологической основой исследования послужили сравнительно-правовой и формально-юридический методы, выработанные и апробированные

юридической наукой. Использование сравнительно-правового метода на основе анализа норм зарубежного позитивного права (национальные Конституции, нормативные правовые акты в сфере защиты прав и законных интересов граждан) позволило сделать обобщение теоретических, нормативных и практических подходов к понятийному применению институтов уполномоченного по правам человека и правозащитных организаций в странах романо-германской правовой семьи. С помощью формально-юридического метода выявлены значимые недостатки конституционно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. На этой основе сформулирован вывод о необходимости согласованной системы правового регулирования, построенной на принципах комплексности и единства.

Необходимость нормативного установления сроков принятия законопроектов во исполнение решений КС РФ

Актуальное состояние законодательной базы позволяет констатировать, что на выполнение предписаний КС РФ в значительной степени влияют парламентарии Федерального Собрания РФ, т. к. на них возложены обязанности по исправлению нормативных правовых актов. В этом кроются определенные сложности, связанные с недостаточно оперативным выполнением указаний, содержащихся в решениях КС РФ, которые требуют принятия соответствующих законопроектов. Как правило, проходит не менее года до момента реализации предписаний высшего органа конституционного правосудия.

Решения, принятые по результатам рассмотрения жалоб граждан, также не всегда добросовестно исполняются. Если дело касается рассмотрения индивидуального обращения заявителя, субъекты, уполномоченные исполнять судебное решение, зачастую пытаются реализовать его исключительно по отношению к лицу, в деле которого

применялся оспариваемый акт или должен был применяться, пересматривая судебные акты во внеинстанционном порядке по новым обстоятельствам [1, с. 88–89]. При таких же обстоятельствах, но с участием других лиц, субъект правоприменения, как и раньше, применяет акт, признанный КС РФ несоответствующим Конституции РФ. Указанное положение не просто противоречит правилам ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»¹, но и нарушает стандарты правовой определенности [2, с. 12–13; 3, с. 313].

Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ (Регламент) предоставил депутатам возможности изменения очередности принятия «переходящих» законопроектов или отказа от их рассмотрения. Ч. 1 ст. 51 Регламента, закрепляющая перечень вопросов для рассмотрения в первоочередном порядке, не относит к таковым законопроекты, нацеленные на исполнение решений КС РФ². Этот факт также оказывает негативное влияние на сроки исполнения решений КС РФ. В настоящее время на законодательном уровне не закреплены нормативные сроки принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов во исполнение решений КС РФ (в п. 1 ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» обозначен лишь срок внесения Правительством РФ законопроекта в Государственную Думу – 6 месяцев³), что представляет собой главную причину несвоевременного исполнения рассматриваемых решений.

Для должностных лиц субъектов РФ действует норма, предусматривающая конституционно-правовую ответственность за нарушение сроков исполнения рассматриваемых решений. Эта норма носит отсылочный характер. Согласно ч. 2 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», для представительных органов власти субъекта предусматривается досрочное прекращение полномочий, если противоречия, установленные между Конституцией РФ и нормативным правовым актом, не были устранены в надлежащий срок⁴ (в соответствии с п. 3 ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» – в течение 6 месяцев со дня вступления в силу решения суда⁵). Оказать существенное влияние на исполнение решений представительным органом субъекта РФ может и Президент РФ. Его полномочия позволяют

вынести предупреждение при неисполнении судебного решения в течение 6 месяцев со дня его вступления в силу. Если же оно не будет исполнено в течение 3 месяцев после предупреждения, то Президент РФ вправе издать указ о роспуске представительного органа субъекта РФ.

Таким образом, на уровне субъектов РФ есть конкретные рычаги воздействия на государственные органы и должностные лица. Эффективная работа приемов воздействия оказывает существенную помощь в исполнении данными субъектами решений КС РФ, а также в устранении имеющихся в законодательстве противоречий. На федеральном уровне за подобное нарушение невозможно привлечь к конституционной ответственности Правительство РФ, депутатов Государственной Думы или Президента РФ.

Организация деятельности Министерства юстиции РФ по согласованию законодательства и практики его применения с решениями КС РФ

В соответствии с законодательством проводить мониторинг правоприменительной практики, в том числе для обеспечения исполнения актов КС РФ, уполномочено Министерство юстиции РФ (Минюст РФ)⁶. Эта функция имеет отношение к судебным решениям, предполагающим необходимость издания нормативных правовых актов, внесения поправок и прекращения их действия. Однако фактически региональные органы юстиции не проводят мониторинг относительно того, как на практике выполняются предписания Суда, связанные с изменением законодательства субъектов РФ. В этом можно убедиться, проанализировав доклады, освещающие соответствующую сферу деятельности⁷.

Об актуальности обозначенной проблемы свидетельствует тот факт, что на федеральном уровне тщательно контролируется исполнение предписаний КС РФ, в том числе разрабатываются и принимаются федеральные законы, необходимость в которых обусловлена содержанием судебных решений. Согласно статистике Минюста РФ, на конец августа 2020 г. 34 решения КС РФ, вынесенных им в 2019 г., не исполнены федеральным законодателем⁸. В то же время в части исполнения судебных решений, относящихся к проверке законов субъектов РФ, вообще нет никаких официальных данных о числе неисполненных решений и нормативных правовых актов, нуждающихся в изменении (или отмене), особенно если иметь в виду необходимость внесения таких

¹ О Конституционном Суде РФ. ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ. СПС КонсультантПлюс.

² О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-III ГД. СПС КонсультантПлюс.

³ О Конституционном Суде РФ...

⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.

⁵ О Конституционном Суде Российской Федерации...

⁶ О мониторинге правоприменения в РФ (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации»). Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657. СПС КонсультантПлюс.

⁷ Доклады Президенту РФ о результатах мониторинга правоприменения. Министерство юстиции Российской Федерации. Режим доступа: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/doklady-prezidentu-rossijskoj-federacii-o-rezultatah-monitoringa-pravoprimereniya/> (дата обращения: 15.01.2022).

⁸ Доклад о результатах мониторинга правоприменения в РФ за 2019 год. Там же (дата обращения: 15.01.2022).

изменений не только в закон субъекта РФ, который являлся предметом конституционной проверки, но и в законы других субъектов РФ, содержащих нормы, аналогичные признанным неконституционными [4, с. 8].

В соответствии с ч. 3 ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в случае, если нормативный правовой акт, договор субъекта РФ или содержащиеся в них правовые нормы признаются Судом не соответствующими Конституции РФ, это является достаточным основанием для того, чтобы органы государственной власти других субъектов РФ отменили или изменили те нормативно-правовые акты и договоры, в которых содержатся нормы, аналогичные признанным Судом неконституционными⁹. Тем не менее отсутствуют четкие правила исполнения судебных решений, принятых в рамках отправления конституционного правосудия, по отношению к тождественным нормам законодательства других субъектов РФ. Кроме того, законодательством не установлен порядок учета позиций КС РФ, отражающих подходы к уяснению содержания норм, которые проверяются на предмет их соответствия положениям Конституции РФ и иных нормативно-правовых актов.

Тщательно разработанная схема практического исполнения судебных актов требуется в первую очередь для решений КС РФ, вынесенных по жалобам граждан. В связи с этим необходимо расширить функции Минюста РФ и его территориальных подразделений за счет включения в сферу правового мониторинга как региональных законов, так и актов их конституционно-судебной проверки. Помимо этого, целесообразно выработать систему информирования о принимаемых КС РФ решениях по проверке законов субъектов РФ; усовершенствовать критерии и порядок признания региональных актов аналогичными тем законоположениям, которые были предметом конституционного нормоконтроля. Сквозь призму выявленных особенностей и недостатков существующего порядка исполнения решений КС РФ по проверке законодательства субъектов РФ следует подходить к вопросу об их правовом мониторинге.

Роль органов прокуратуры по надзору за исполнением решений КС РФ

В научной литературе нет единой точки зрения о роли Прокуратуры РФ в обеспечении исполнения решений органов конституционной юстиции [5–8]. Исходя из того, что согласно федеральному законодательству Прокуратура РФ выполняет надзорную функцию в сфере исполнения конституционных норм и законов, в том числе органами исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации, а также учитывая предусмотренную ч. 5 ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»

обязанность использования уполномоченными лицами (в случае неприведения аналогичных признанным неконституционными норм в соответствии с решением Суда) таких инструментов, как принесение протеста и обращение в суд с целью признания соответствующего акта недействительным, необходимо внести в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁰ изменения, возложив на органы прокуратуры функцию осуществления надзорной деятельности в сфере исполнения решений КС РФ.

Существующей нормативной правовой базы, включающей акты ведомственного характера, недостаточно для полноценной регламентации надзорной функции прокуратуры в сфере исполнения решений КС РФ. Остаются неурегулированными правила взаимодействия прокуратуры с высшим должностным лицом субъекта РФ и местным представительным органом. Представляется, что после поступления в Генеральную прокуратуру РФ судебного решения, касающегося принятых на уровне субъекта РФ законов, региональной прокуратуре должно даваться поручение обеспечить его исполнение с формированием отчета по завершению поставленной задачи.

С точки зрения проблемы, связанной с неисполнением или нарушением сроков исполнения решений КС РФ, без принятия на федеральном уровне закона, который будет регламентировать порядок исполнения предписаний данных судебных актов¹¹, полномочиями по осуществлению надзорной функции в этой сфере следует наделить прокуратуру. Вполне можно ограничиться принципами, заложенными в действующей Конституции РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ», руководствуясь тем обстоятельством, что органы государственной власти поднадзорны прокурорам соответствующего уровня и Генеральной прокуратуре РФ, координирующей эту деятельность. В будущем, чтобы сделать прокурорский надзор более эффективным, необходимо внести в ФЗ «О прокуратуре РФ» соответствующие изменения. В этом смысле желательным представляется дополнение п. 1 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре РФ» положением о включении в предмет надзора исполнения актов КС РФ органами и должностными лицами, поднадзорными прокурорам.

Применение обеспечительных мер в конституционном судопроизводстве РФ

В Основном законе страны отсутствуют нормы, обязывающие конкретные органы государственной власти исполнять решения КС РФ. Однако в некоторых государствах на конституционном уровне закрепляется обязательство по исполнению актов, изданных органом конституционного правосудия. В соответствии со ст. 81 Закона «Об организации и функционировании Конституционного суда

⁹ О Конституционном Суде РФ...

¹⁰ О прокуратуре Российской Федерации. ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1. СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Вопрос о необходимости принятия закона об исполнении решений КС РФ поднимался неоднократно. Представителем Президента РФ в КС РФ В. М. Кротовым на заседании КС РФ 07.12.2008 выдвинуто предложение о принятии такого закона с попутным рассмотрением аналогичной проблемы, связанной с исполнением решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Республики Албания»¹² и ст. 31 Конституционного закона «О Конституционном суде Хорватии»¹³ обеспечение исполнения решения может быть возложено на высшие органы исполнительной власти этих стран. Суд при этом имеет право указать, какой орган должен отвечать за реализацию его решений. Подобными полномочиями может быть наделен также орган, осуществляющий конституционное судопроизводство, в соответствии с ч. 1 ст. 97 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины»¹⁴. Обратим внимание на то, что вышеупомянутые государства по форме правления являются парламентскими республиками.

Учредительное собрание Франции установило, что акты Конституционного совета должны выполняться, поскольку они обязательны для представителей власти, судов и административных органов в соответствии с абз. 2 ст. 62 Конституции Франции¹⁵. Норма ч. 1 ст. 164 Конституции Испании предусматривает, что решения Конституционного трибунала обладают общеобязательностью, и закрепляет за ними силу актов правоприменения¹⁶.

Чтобы гарантировать исполнение решений органов, осуществляющих конституционное судопроизводство, в практике ФРГ и ряда других стран Европы используется наделение этих органов полномочиями, напоминающими функцию обеспечения иска, выполняемую судами общей юрисдикции (ст. 32 Закона о Федеральном Конституционном суде ФРГ)¹⁷. Упомянутые полномочия Федерального Конституционного суда Германии можно сопоставить с компетенцией, отраженной в правиле 39 Регламента Европейского суда по правам человека. В силу содержащейся в нем нормы, когда сторона судебного разбирательства или другое лицо, заинтересованное в результате рассмотрения дела, обращается в суд, либо Федеральная судебная палата, а при определенных обстоятельствах и ее Председатель, самостоятельно принимают такое решение, сторонам указывается, какие обеспечительные меры требуется применить в интересах участников процесса или для осуществления производства в суде в рамках соответствующей процедуры¹⁸. Как действуют такие меры, показывает опыт их практического применения в ФРГ: нередко решается вопрос о временном запрете экстрадиции, т. е. выдачи иностранного гражданина в страну, в которой

существует реальная угроза его жизни в виде смертной казни, жестокого обращения, унижения достоинства личности. В делах подобного рода заявителем является иностранец, обвиняемый в преступной деятельности за рубежом, а проверяется индивидуальный акт правоприменения, например постановление суда, содержащее властное требование другого государства о выдаче этого лица. Схожие полномочия и у Конституционного трибунала Испании. Наделение судов данными функциями свидетельствует о гарантии исполнения их решений и, соответственно, о таком важном признаке судебного акта, как исполнимость.

Очевидно, что вышеперечисленные меры по цели использования схожи с обеспечительными, которые применяются в процессе разрешения гражданских и административных дел судами. В соответствии со ст. 139 ГПК РФ иск может обеспечиваться в том случае, если при отсутствии соответствующих мер исполнение судебного акта может быть затруднено или невозможно¹⁹. В цивилистическом процессе основные обеспечительные меры призваны создать условия для исполнения будущего или уже вынесенного, но оспариваемого либо не вступившего в законную силу судебного акта и (или) для предотвращения причинения значительного ущерба заявителю [9, с. 173]. В конституционном судопроизводстве России подобные обеспечительные меры отсутствуют.

Учитывая вышеизложенное, представляется возможным дополнение существующих положений ст. 125 Конституции РФ указанием на полномочие КС РФ определять орган, обеспечивающий исполнение его решений. Также предлагается внести изменения в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», предусматривающие норму о возможности принятия Судом обеспечительных мер посредством вынесения соответствующего определения.

Участие неправительственных организаций в сфере защиты прав человека и проблемы их надлежащего функционирования

В области правовой защиты, осуществляемой не от лица государства, можно выделить институт неправительственных организаций. Их отличительная черта – формирование

¹² On organization and functioning of the Constitutional Court in the Republic of Albania. Law dated 10.02.2000 № 8577. *Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë*. Режим доступа: http://www.gjk.gov.al/web/constitutional_court_law_1855.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

¹³ O Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ustavni zakon od 29.09.1999. *Narodne novine: službeni list Narodne republike Hrvatske*. Режим доступа: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_05_49_967.html (дата обращения: 15.01.2022).

¹⁴ Про Конституційний Суд України. Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 01.09.2017. № 35. Ст. 376.

¹⁵ Constitution française du 04.10.1958. *Conseil Constitutionnel*. Режим доступа: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (дата обращения: 15.01.2022).

¹⁶ Constitución Española de 07.12.1978. *Congreso de los Diputados*. Режим доступа: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_espa.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

¹⁷ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.03.1951. *Bundesministerium der Justiz*. Режим доступа: <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BjNR002430951.html> (дата обращения: 15.01.2022).

¹⁸ Регламент Европейского Суда по правам человека (ред. от 01.01.2020). *European Court of Human Rights*. Режим доступа: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_rus.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

¹⁹ Гражданский процессуальный кодекс РФ № 138-ФЗ от 14.11.2002 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2022). Принят Государственной Думой 23.10.2002. СПС КонсультантПлюс.

на добровольном членстве. Осуществляемая данными организациями деятельность не имеет коммерческой направленности. Необходимое для функционирования финансирование они получают в первую очередь за счет взносов своих членов, добровольных пожертвований и из иных источников.

Нередко случается так, что для негосударственной организации ценнее помощь иностранных государств, чем высокая оценка их деятельности внутри собственного государства. Стоит признать, что получение финансовой поддержки из-за рубежа нельзя назвать лучшим способом осуществления правозащитной деятельности. Привлекая зарубежные инвестиции, правозащитные организации могут получать и определенные задачи, не всегда совпадающие с их изначальными целями. Возникает риск нарушения основного принципа, на котором базируется правозащитная деятельность, – презумпции независимости. В результате снижается доверие россиян к данным организациям. Главная цель органов государственной власти, оказывающих содействие правозащитникам, – обеспечить независимость источников, из которых они получают финансирование, гарантируя максимальную эффективность реализации правозащитными организациями своих функций для выполнения стоящих перед ними задач.

В российском законодательстве не существует отдельного акта, в полной мере регламентирующего специфические вопросы, связанные с функционированием неправительственных организаций, осуществляющих правозащитную деятельность, отличающихся от других организаций некоммерческой направленности общественной и государственной значимостью своей деятельности. Это отрицательно отражается на взаимодействии правозащитников и государственных структур. В 2012 г. был принят ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»²⁰. После вступления в силу упомянутого нормативно-правового акта деятельность некоммерческих организаций претерпела серьезные изменения, особенно в случаях финансирования организаций из-за рубежа. При этом законодатель указал, что для признания некоммерческой организации иностранным агентом (иноагентом) требуется наличие двух обязательных признаков. Во-первых, поступление средств или имущества из-за рубежа, во-вторых, осуществление политической деятельности.

По поручению Президента РФ в 2016 г. Минюстом РФ разработан законопроект, содержащий определение термина *политическая деятельность*. Но несмотря на то, что перед субъектом законотворчества стояла задача конкретизировать

смысл понятия, в результате был получен противоположный эффект, и определение дополнительно расширилось. Авторы законопроекта перечислили направления деятельности некоммерческих организаций, которые охватываются категорией политических, при этом преследуемые цели и поставленные для их реализации задачи, отраженные в уставе организации, не имеют значения. В перечень попали все виды деятельности, так или иначе связанные с правами и свободами человека. Самое главное, что политической признана деятельность по регулированию в законодательстве прав и свобод человека и гражданина для воздействия на формирование государственной политики и воплощения ее в жизнь²¹. Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что правозащитная деятельность теперь является политической деятельностью [10, с. 130; 11, с. 32; 12, с. 68].

Как не раз звучало в выступлениях Президента РФ, в большинстве стран мира установлен запрет на финансовую поддержку внутригосударственной политической деятельности из-за рубежа. Однако следует избегать размытости, растяжимости данного термина. Под понятие политической не должна подгоняться любая деятельность, которую посчитают таковой представители органов государственной власти, Минюст РФ или кто-либо еще²². Из приведенных высказываний Президента РФ следует, что политическая деятельность некоммерческой организации, получившей финансирование или имущество из-за рубежа, должна трактоваться исключительно как вмешательство иностранного государства во внутривнутриполитические дела России посредством использования этой организации.

Очевидно, политической не может считаться такая деятельность некоммерческих организаций, в рамках которой они организуют и проводят общественные обсуждения, экспертную оценку законопроектов; публично оценивают принятые органами государственной власти и местного самоуправления решения и совершенные ими действия, касающиеся прав и свобод человека и гражданина; осуществляют защиту этих благ; проводят с целью обучения и просвещения соответствующие мероприятия; предоставляют гражданам помощь в решении правовых вопросов; проводят опросы населения с использованием различных методов получения социологических данных. Политической деятельностью должно признаваться исключительно прямое участие общественных организаций в политических делах: предвыборная агитация, выдвижение кандидатов для участия в выборах, сбор денежных средств для поддержки избирательной кампании, формирование имиджа политического лидера или организации в средствах массовой информации, распространение призывов к изменению существующего политического строя.

²⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. ФЗ от 20.07.2012 № 121-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.

²¹ О внесении изменений в п. 6 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» в части уточнения понятия политической деятельности. Проект ФЗ от 21.01.2016 № 1000884-6. Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Режим доступа: http://president-sovet.ru/docs/requests_responses/obsuzhdenie_ponyatiya_politicheskaya_deyatelnost_razrabotannogo_minustom_rossii/ (дата обращения: 15.01.2022).

²² Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека. Президент России. 01.10.2015. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50411> (дата обращения: 15.01.2022).

Исходя из того, что политическая деятельность – это оценочное понятие, нередко трактуемое органами государственной власти в широком смысле, следует дать более точное определение рассматриваемой деятельности.

В 2020 г. Президент РФ подписал закон, позволяющий признавать иноагентами не только юридические, но и физические лица, а также незарегистрированные общественные объединения, занимающиеся политической деятельностью и получающие на эту деятельность иностранное финансирование. Внесение физического лица в список иноагентов предполагает, что ему запрещено занимать некоторые должности в органах государственной власти. Кроме того, этому лицу необходимо предоставлять отчеты о том, на решение каких задач израсходованы денежные средства и как использовано имущество, полученное из-за рубежа²³. Такие обязанности иноагентов, на наш взгляд, крайне сомнительны, исходя из содержания ст. 8 Европейской конвенции по правам человека, гарантирующей любому человеку право на неприкосновенность частной жизни²⁴.

Примечательно, что в США Закон о регистрации иностранных агентов (FARA) хотя и не дает понятию политической деятельности четкого определения, при этом предусматривает, что лицо может быть признано иноагентом при условии, если оно действует под руководством, выполняет приказ или просьбу принципала из-за рубежа либо лица, в отношении вида деятельности которого осуществляется непосредственный или косвенный контроль; ему даются указания, в полном объеме или в значительной мере обеспечиваются его финансирование либо предоставляются субсидии от зарубежного принципала напрямую или через представляющее его лицо, кроме случаев, упомянутых в законе (§ 611, п. «с»)²⁵.

Разумеется, сформулировать в законе полностью однозначное определение политической деятельности довольно сложно, поэтому неуместно обвинять законодателя в недоработках. С другой стороны, в законе США есть пример четко и ясно сформулированных критериев, по которым можно идентифицировать иноагента, отделив его от других лиц. Это финансирование или предоставление субсидий, а также наличие полного или значительного контроля со стороны зарубежного принципала напрямую или через иное лицо. Посредством установления норм, тождественных американскому закону FARA, предусматривающих критерии определения иноагентов, можно повысить качество упомянутого нормативного правового акта и приблизиться к стандартам, используемым Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ).

К сожалению, существует еще множество сложностей, справиться с которыми представляется возможным посредством взаимодействия между правозащитными организациями и государством, поскольку именно такое разумное сотрудничество даст возможность совместно обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод человека.

Правовой статус и компетенция института уполномоченного по правам человека в РФ и за рубежом

Обязанность по созданию института уполномоченного по правам человека была возложена на Россию после вступления в Совет Европы. По состоянию на 2021 г. уполномоченные есть в каждом субъекте РФ²⁶. Однако работа института уполномоченных в регионах России не до конца отвечает действующим на международном уровне критериям эффективности омбудсмена: уполномоченный должен быть независимым от назначившего его государственного органа; иметь четкий перечень его полномочий, пределов осуществления контрольных полномочий (по предметам и субъектам ведения деятельности). В этой связи выявлена необходимость согласования полномочий омбудсменов в регионах с целями и задачами, стоящими перед этим институтом, а также с их функциями.

Институт омбудсмена в большинстве государств превратился в неотделимую часть правовой системы. Его появление и внедрение в отечественную практику произошло благодаря процессам глобализации. В настоящее время сотрудничество на международном уровне не может развиваться при отсутствии общих стандартов в сфере правозащиты [13, с. 151–154; 14, с. 241]. Чтобы лучше понимать, как в России функционирует механизм государства, с помощью которого обеспечиваются права и свободы человека, необходимо обратиться к опыту государств, ранее применивших рассматриваемый институт.

Омбудсмены, осуществляющие контроль за соблюдением прав и свобод личности (в порядке уголовного и гражданского судопроизводства), уже давно и с большим успехом функционируют в США и европейских странах. Их общее количество превысило сотню. Существуют разные наименования рассматриваемого института: в Австрии – народный адвокат, в Литве – контролер Сейма, в Испании – защитник народа, а в скандинавских государствах – омбудсмен. Омбудсмен в Европе имеет право вмешиваться во все публичные споры, предметом которых являются права граждан (в частности судебные); обращаться к уполномоченным органам, излагая свою позицию по спорному вопросу. Последние должны

²³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности. ФЗ от 30.12.2020 № 481-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.

²⁴ European Convention on Human Rights dated 04.11.1950. Council of Europe. Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols> (дата обращения: 15.01.2022).

²⁵ FARA index and Act. The United States Department of Justice. Режим доступа: <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-index-and-act#611c> (дата обращения: 15.01.2022).

²⁶ Региональные уполномоченные. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ. Режим доступа: <https://ombudsmanrf.org/russia/ombudsmans> (дата обращения: 15.01.2022).

рассмотреть обращение омбудсмана и принять по нему решение об отказе или удовлетворении требований.

Полномочия омбудсменов не распространяются на судебную ветвь власти. Но модель функционирования этого института, представленная в Финляндии и Швеции, демонстрирует, что парламентский контроль, осуществляемый омбудсманами в отношении судебных органов, позволяет получать положительные результаты [15]. Объем и характер полномочий омбудсмана отличаются в разных государствах. В Великобритании Закон 1967 г. о Парламентском комиссаре по административным вопросам (РСА) предусматривает, что омбудсмен по своему статусу приравнивается к судьбе Высокого суда правосудия. Он принимает жалобы граждан, связанные с нарушениями со стороны министерств и ведомств в тех случаях, когда их действия не обжалуются судом или трибуналом²⁷. В США не предусмотрено рассмотрение решений омбудсмана в судебном порядке, т. е. омбудсмен имеет такой же иммунитет, как и судья. Омбудсмен в Финляндии уполномочен осуществлять надзор и за деятельностью министров правительства, а также имеет право возбуждать в суде уголовные дела против них. В Дании омбудсмен также инициирует уголовное преследование должностных лиц, исключением являются лишь министры [15].

Кроме того, что у омбудсменов отличаются сферы, на которые распространяется их компетенция, существует значительная разница и в их полномочиях. Во многих государствах они могут действовать самостоятельно, без заявлений граждан о нарушениях. Омбудсмен в Швеции иногда прибегает к подобным инспекциям. Реже это практикуется в США, Новой Зеландии, Австралии, Дании, Канаде и Норвегии. На омбудсмана возложены обязательства по периодической проверке работы органов государственной власти, попадающих в сферу их надзорной деятельности. В ходе этих инспекций в Швеции изучаются гражданские и уголовные дела, а омбудсмен проверяет соблюдение сроков их рассмотрения и правильность принятия решений [16, с. 86–87]. В ряде стран омбудсманы могут представлять интересы граждан, подавать заявления от их имени, обращаться в судебные органы и прокуратуру, принимать участие в процессе рассмотрения дела. Уполномоченный по гражданским правам в Польше наравне с прокурором наделен правом внесения протестов, но исключительно после подачи жалобы генеральному прокурору и неприятия соответствующих мер. Итак, анализ международной практики позволяет сделать вывод, что подмены деятельности ранее образованных институтов (судебных органов,

прокуратуры, органов юстиции и т. п.) работой омбудсмана не происходит. Они действуют в разных, не пересекающихся сферах, дополняя друг друга²⁸.

В разных странах омбудсменам предоставляются гарантии того, что их рекомендации будут выполнены. Медиатор во Франции и омбудсмен юстиции в Швеции имеют право применять штрафные санкции к чиновникам за отказ в предоставлении сведений и возбуждать дисциплинарное производство. Французский медиатор может направлять должностным лицам и органам предписания о необходимости исполнения решений суда в течение определенного им срока. В США омбудсмен на уровне штата имеет право налагать штраф на всех лиц, уклонившихся от сотрудничества. В Швеции, Великобритании, Франции, Австралии и Испании действуют наиболее жесткие меры: лица, которые игнорируют требования омбудсмана или противодействуют его деятельности, могут быть привлечены к уголовной ответственности [17, с. 30].

Подтверждением общемировых тенденций глобализации и распространения демократических принципов в современном мире служит и то, что институты омбудсменов появляются не только внутри государств, но и на межгосударственном уровне в рамках деятельности различных объединений и организаций. В 2017 г. между уполномоченными Армении, Ирана, Киргизии и России был подписан Меморандум о создании Евразийского альянса омбудсменов (ЕАО)²⁹. В рамках данного объединения национальные омбудсмены получили возможность обмениваться информацией и делать запросы в интересах заявителей для защиты их прав на территории других государств [18, с. 20; 19]. В 2018 г. к организации присоединилась Монголия, в 2019 г. – Сербия и Таджикистан, в 2020 г. – Казахстан. ЕАО представляет собой первый в истории правозащитный союз, объединяющий усилия омбудсменов Европы и Азии [20, с. 37]. Положительным примером работы в рамках ЕАО является оказание содействия в защите прав иностранных болельщиков российским федеральным уполномоченным в рамках проведения Чемпионата мира по футболу в 2018 г. (п. 5.6)³⁰.

Институт уполномоченного обладает чрезвычайной ценностью, которая состоит в доступности для граждан, независимости, отсутствии связи с интересами государственных ведомств, законности его деятельности, подтвержденной принятием специального федерального закона, предусматривающего его полномочия. Фактически функции уполномоченного направлены исключительно на защиту прав и свобод человека. Этот институт гармонично встраивается в правовую систему страны и при этом выступает в качестве

²⁷ Parliamentary Commissioner Act dated 22.03.1967. *Legislation.gov.uk*. Режим доступа: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/pdfs/ukpga_19670013_en.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

²⁸ Пряников В. Политика реальных дел: интервью. *Казахстанская правда*. 05.04.2003. № 96-97. Режим доступа: <https://dlib.eastview.com/browse/doc/4833991> (дата обращения: 15.01.2022).

²⁹ Меморандум о создании Евразийского альянса омбудсменов от 05.12.2017. *Евразийского Альянса Омбудсменов*. Режим доступа: <https://eoalliance.org/information/objectives.php> (дата обращения: 15.01.2022).

³⁰ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год. *Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в РФ*. Режим доступа: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doclad_2018.pdf (дата обращения: 15.01.2022).

своеобразного индикатора, демонстрирующего недочеты и проблемы ее функционирования. Крайне важно и то, что в демократическом государстве у гражданина должна быть возможность выбора механизма защиты его прав.

Наличие института уполномоченного предоставляет гражданам возможность выбирать в случае сомнений в том, что органы государственной власти или правоохранительные органы будут действовать объективно [14, с. 240]. Одно только наличие права на оспаривание решений государственных и правоохранительных органов уполномоченным по правам человека, придание гласности стимулирует их принимать решения с ответственностью. Не должно быть монополии на определение истины, и никто не должен выпадать из поля зрения общественного контроля, особенно правоохранительные органы.

Таким образом, уполномоченный по правам человека в России не имеет императивных полномочий в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц. Используемый им функционал, как правило, ограничивается обращениями в органы государственной власти: прокуратуру, суды, государственные и муниципальные организации. Даже такое важное полномочие, как направление заключения о том, что требуются меры по восстановлению прав и свобод, не является властным, а имеет характер рекомендации. В связи с этим необходимо совершенствование законодательного регулирования института уполномоченного: требуется расширить его полномочия и воспользоваться положительным правовым опытом, накопленным другими странами. Данные меры помогут сделать рассматриваемый институт более эффективным как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ.

Выводы

Для государства с федеративным устройством одна из ключевых задач – обеспечить общие стандарты реализации и защиты прав человека во всех регионах. Это крайне актуально для Российской Федерации ввиду того, что страна обладает значительными территориями, множеством национальных, экономических и социально-политических региональных особенностей, а также имеет разнообразные культурные, религиозные и исторические традиции [21, р. 79–82]. Единство стандартов реализации прав человека на территории всей страны может быть обеспечено при условии проведения следующих изменений:

1. Федеральным органам государственной власти необходимо активнее использовать согласительные процедуры с целью преодоления коллизии между актами федерального и регионального законодательства, а также право на обращение в КС РФ.
2. Органам прокуратуры следует проводить систематические проверки на предмет законности нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с реализацией основных прав и свобод человека в субъектах РФ.

3. Уполномоченным органам, курирующим вопросы, связанные с обеспечением прав человека, нужно координировать усилия и оказывать содействие в проведении соответствующих мероприятий, обеспечивая информационную и правовую поддержку.

Чтобы обеспечивались гарантии и реальная защита прав человека, необходимо менять законодательство в этой сфере, что возможно только при наличии тщательно выстроенной и согласованной системы, объединяющей правовые процедуры и механизмы, с помощью которых реализуются права и свободы человека. В контексте рассматриваемой проблемы особо актуален вопрос о формировании комплексного механизма, единой системы защиты прав человека.

Заключение

На сегодняшний день остается нерешенным вопрос об исполнении решений, принятых в рамках осуществления конституционного правосудия. Судебные акты игнорируются, прежде всего, из-за отсутствия конституционно-правовой ответственности, наступающей при неисполнении или ненадлежащем исполнении на федеральном уровне решений КС РФ. Устранение пробела видится в следующем: необходимо внести изменения в законодательство (в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ») в части установления сроков реализации обязанности по рассмотрению законопроектов в Государственной Думе; целесообразно возратить норму о внеочередном принятии законопроектов во исполнение решений КС РФ.

Для устранения проблемы неисполнения или нарушения сроков исполнения решений КС РФ полномочиями по осуществлению надзорной функции в этой сфере следует наделить органы прокуратуры. При этом достаточно ограничиться принципами, заложенными в действующей Конституции РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ», руководствуясь тем обстоятельством, что органы государственной власти поднадзорны прокурорам соответствующего уровня и Генеральной прокуратуре РФ, координирующей эту деятельность. В будущем, чтобы сделать прокурорский надзор более эффективным, необходимо внести в ФЗ «О прокуратуре РФ» соответствующие изменения.

Кроме того, требуется тщательно разработанная схема практического исполнения актов КС РФ, обладающих общеобязательными свойствами. В связи с этим предлагается расширить функции Минюста РФ и его региональных структурных подразделений за счет включения в сферу правового мониторинга как нормативных правовых актов субъектов РФ, так и актов их конституционно-судебной проверки; выработать систему информирования о принимаемых КС РФ решениях по проверке законов субъектов РФ; усовершенствовать критерии и порядок признания нормативных правовых актов субъектов РФ аналогичными тем законоположениям, которые были предметом конституционного нормоконтроля.

Представляется возможным внесение изменений в Конституцию РФ в части указания на полномочие КС РФ определять орган, обеспечивающий исполнение решений Суда;

в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в части установления нормы о возможности принятия КС РФ обеспечительных мер посредством вынесения соответствующего определения.

Исходя из того, что в России термин *политическая деятельность* нередко трактуется органами государственной власти в широком смысле, законодателю следует изменить формулировку рассматриваемой деятельности и дать ее более точное определение, по которому можно идентифицировать иноагента, отделив его от любых других лиц. Разумеется, сформулировать полностью однозначное определение политической деятельности будет довольно сложно, однако посредством установления норм, тождественных американскому закону FARA, предусматривающих критерии определения иноагентов, можно повысить качество термина и приблизиться к тем стандартам, которые применительно к законодательству использует ЕСПЧ.

Наконец, функционирование института уполномоченных в России не в полной мере отвечает действующим на международном уровне критериям эффективности омбудсмена. Так, уполномоченный должен быть независимым от назначившего его государственного органа, следовательно, требуется четкое определение его полномочий, пределов осуществления контрольных полномочий. В связи с этим необходимо расширить его полномочия, воспользовавшись положительным правовым опытом других стран.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflict of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Литература / References

1. Терехова Л. А. Новые и вновь открывшиеся обстоятельства в гражданском и административном судопроизводстве. М.: Проспект, 2017. 144 с.
Terekhova L. A. *New and newly discovered circumstances in civil and administrative court proceedings*. Moscow: Prospekt, 2017, 144. (In Russ.)
2. Бершицкий Э. Е. Правовая определенность и оценочные категории: краткий очерк на примере составов правонарушений в различных отраслях права. М.: Статут, 2021. 152 с.
Bershitskii E. E. *Legal certainty and evaluative categories: a brief essay on the example of offenses in various branches of law*. Moscow: Statut, 2021, 152. (In Russ.)
3. Принципы частного права, под ред. Т. П. Подшивалова, В. В. Кваниной, М. С. Сагандыкова. М.: Проспект, 2018. 400 с.
Principles of private law, eds. Podshivalov T. P., Kvanina V. V., Sagandykov M. S. Moscow: Prospekt, 2018, 400. (In Russ.)
4. Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по проверке региональных законов: необходим мониторинг исполнения. *Мониторинг правоприменения*. 2019. № 3. С. 7–15. <https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-3-07-17>
Bondar' N. S., Soboleva E. A. The decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the control of regional laws: a monitoring of implementation is needed. *Monitoring pravoprimereniia*, 2019, (3): 7–15. (In Russ.) <https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-3-07-17>
5. Ашурбеков Т. А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции. *Законность*. 2006. № 7. С. 2–5.
Ashurbekov T. A. Prosecutor's supervision over the observance of the Constitution. *Zakonnost*, 2006, (7): 2–5. (In Russ.)
6. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации: вопросы теории и практики. *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации*. 2013. № 5. С. 59–63.
Vinokurov A. Yu. Prosecutorial supervision over the execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: issues of theory and practice. *Vestn. Akad. Gen. prokuratury Ros. Federatsii*, 2013, (5): 59–63. (In Russ.)
7. Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 481 с.
Kazarina A. Kh. *Theoretical and applied problems of prosecutor's supervision over the execution of economic orientation laws*. Dr. Jurispr. Sci. Diss. Moscow, 2009, 481. (In Russ.)
8. Осипян С. А. Функции прокуратуры и предмет надзора. *Законность*. 2006. № 12. С. 9–11.
Osipyun S. A. Functions of the prosecutor's office and the subject of supervision. *Zakonnost*, 2006, (12): 9–11. (In Russ.)
9. Трезубов Е. С. Встречное обеспечение в арбитражном процессе России: от реалий к единому гражданскому процессуальному кодексу. *Вестник гражданского процесса*. 2017. Т. 7. № 6. С. 170–191. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2017-7-6-170-191>
Trezubov E. S. Counter collateral of the claim in Russian arbitration procedure: from the realities to the unified civil procedure code. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa*, 2017, 7(6): 170–191. (In Russ.) <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2017-7-6-170-191>
10. Верещагин А. Н., Румак В. Б. На пороге конституционной реформы. *Закон*. 2020. № 1. С. 120–131.
Vereshchagin A. N., Rumak V. B. On the verge of constitutional reform. *Zakon*, 2020, (1): 120–131. (In Russ.)
11. Кененова И. П. Трудно ли элитам применить закон к себе? *Сравнительное конституционное обозрение*. 2017. № 1. С. 15–36. <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2017-1-15-36>

- Kenenova I. P. Are elites themselves ready to comply with the law? *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2017, (1): 15–36. (In Russ.) <https://doi.org/10.21128/1812-7126-2017-1-15-36>
12. Лысенко В. В. Финансирование НПО: российский, международный и региональный опыт. *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 3. С. 63–71.
Ly'senko V. V. Financing scientific production associations: Russian, International and regional experience. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2015, (3): 63–71. (In Russ.)
 13. Волков Н. А. Рецепция римского права в правозащитной деятельности института омбудсменов. *Рецепция римского права. Общие принципы и современность: III Евразийский семинар по римскому праву*: Междунар. науч. конф. (Омск, 10–14 сентября 2019 г.). М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. С. 150–155.
Volkov N. A. Reception of Roman law in the human rights activities of the Ombudsman Institute. *Reception of Roman law. General principles and modernity: III Eurasian seminar on Roman law*: Proc. Intern. Sci. Conf., Omsk, 10–14 Sep 2019. Moscow: IuNITI-DANA, 2021, 150–155. (In Russ.)
 14. *История и современные тенденции развития гражданского общества и государства: правозащитный аспект*, под ред. С. О. Гаврилова, А. В. Гавриловой. М.: Проспект, 2019. 432 с. <https://doi.org/10.31085/9785392296811-2019-432>
The history and modern trends in the development of the civil society and the state: the human rights aspect, eds. Gavrilov S. O., Gavrilova A. V. Moscow: Prospekt, 2019, 432. (In Russ.) <https://doi.org/10.31085/9785392296811-2019-432>
 15. Доспаев М. А. Международный опыт развития института омбудсмена. *Вестник КРСУ*. 2008. Т. 8. № 2. С. 89–91.
Dospaev M. A. International experience of the development of the institution of the ombudsman. *Vestnik KRSU*, 2008, 8(2): 89–91. (In Russ.)
 16. Хаманева Н. Ю. Место и роль института омбудсмена в системе правового контроля. *Известия вузов. Правоведение*. 1992. № 2. С. 84–88.
Khamaneva N. Yu. The place and role of an ombudsman in the system of legal control. *Izvestiia vuzov. Pravovedenie*, 1992, (2): 84–88. (In Russ.)
 17. Хаманева Н. Ю. Специфика правового статуса уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности. *Государство и право*. 1997. № 9. С. 21–30.
Khamaneva N. Yu. The specific of legal status of the Representative for human rights in the Russian Federation and problems of legislative regulation of his activity. *Gosudarstvo i pravo*, 1997, (9): 21–30. (In Russ.)
 18. Саидов Ф. З. Конституционно-правовые аспекты и проблемы функционирования омбудсмена Кыргызской Республики по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. *Право и государство: теория и практика*. 2020. № 12. С. 18–20. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2020_12_18
Saidov F. Z. Constitutional and legal aspects and problems of the functioning of the ombudsman of the Kyrgyz Republic to ensure the rights and freedoms of a person and a citizen. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*, 2020, (12): 18–20. (In Russ.) https://doi.org/10.47643/1815-1337_2020_12_18
 19. Умнова-Конюхова И. А., Николаев В. А. Институт правозащитника в европейских странах: общее и особенное в системе и правовом статусе. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2020. № 4. С. 78–88.
Umnova-Konyukhova I. A., Nikolaev V. A. Institute of human rights defenders in European countries: general and special in the system and legal status. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2020, (4): 78–88. (In Russ.)
 20. Дёмина Е. П. Особенности современного состояния института уполномоченного по правам человека и иных аналогичных правозащитных институтов. *Аграрное и земельное право*. 2021. № 7. С. 35–39. https://doi.org/10.47643/1815-1329_2021_7_35
Demina E. P. Features of the current state institute of the commissioner for human rights and other similar human rights institutions. *Agrarian and land law*, 2021, (7): 35–39. (In Russ.) https://doi.org/10.47643/1815-1329_2021_7_35
 21. Balayan E. Yu. The impact of globalization on the constitutional regulation of human rights. *BRICS Law Journal*, 2021, 8(1): 63–85. <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2021-8-1-63-85>