

УДК 342.5  
DOI 10.21685/2307-9525-2020-8-3-8

**Д. Е. Феоктистов**

*Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

## **ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОМБУДСМЕНОВ**

*Аннотация.* Конфиденциальность является необходимым процессуально-правовым атрибутом правозащитной деятельности омбудсменов. Обращающийся к омбудсмену с жалобой гражданин должен быть уверен, что сообщенные им сведения не будут переданы третьим лицам или иным образом распространены, сохраняют режим ограниченного доступа. Все установленные правовые гарантии конфиденциальности повышают уровень доверия к службе омбудсмента. В целях обеспечения принципа конфиденциальности установлены различные правовые механизмы, регламентирующие определенные стороны процесса рассмотрения жалобы, а также гарантирующие беспрепятственное осуществление омбудсменами своих полномочий и доверительный характер обращения со стороны гражданина, исключающие сообщение соответствующей информации третьим лицам, в том числе органам публичной власти. Вместе с тем, современное правовое регулирование не в полной мере обеспечивает как режим конфиденциальности полученных сведений, так и доступ к ним. Выявлению проблемных и противоречивых аспектов в данной сфере посвящено настоящее исследование.

*Ключевые слова:* омбудсмен, уполномоченный по правам человека, информация, конфиденциальность, ограниченный доступ, свидетельский иммунитет.

**D. E. Feoktistov**

*Penza State University, Penza, the Russian Federation*

## **ISSUES OF ENSURING CONFIDENTIALITY IN THE ACTIVITIES OF OMBUDSMEN**

*Abstract.* Confidentiality is a necessary procedural and legal attribute of the human rights activities of the Ombudsmen. A citizen applying to the Ombudsman with a complaint must be sure that the information provided by him will not be passed on to third parties or otherwise distributed, they will maintain a restricted access regime. All established legal guarantees of confidentiality increase the level of trust in the Ombudsman service. In order to ensure the principle of confidentiality, various legal mechanisms have been established that regulate certain parties to the complaint process, as well as guaranteeing the unhindered exercise by the ombudsmen of their powers and the trustworthiness of the citizen's appeal, excluding the transmission of relevant information to third parties, including public authorities. At the same time, modern legal regulation does not fully ensure both the confidentiality of the information received and access to it. This study is devoted to identifying problematic and controversial aspects in this area.

*Key words:* ombudsman, human rights ombudsman, information, confidentiality, limited access, witness immunity.

В процессе своей правозащитной деятельности омбудсмены получают различные сведения конфиденциального характера, составляющие частную (личную, семейную), государственную, коммерческую, иную охраняемую законом тайну. Зачастую доступ к соответствующим сведениям является необходимой предпосылкой либо условием для решения проблемы, с которой гражданин обратился к омбудсмену.

Получая доступ к сведениям с ограниченным доступом, омбудсмен должен обеспечивать соответствующий конфиденциальный режим не только при

рассмотрении жалобы, но и в дальнейшем, не допуская распространения, передачи, утечку информации, доступ к ней третьих лиц и т.д.

С другой стороны, служба омбудсмена должна быть защищена от необоснованного воспрепятствования деятельности со стороны подконтрольных органов власти, изъятия документов по результатам проверки жалоб или в процессе расследования, иных любых действий, имеющих формально законный характер, но способных парализовать деятельность службы.

В юридической литературе отдельными учеными конфиденциальность выделяется в качестве принципа деятельности омбудсмена. И. Ф. Вершинина в диссертационной работе, посвященной региональным уполномоченным по правам человека, приходит к выводу, что их деятельность строится на принципах независимости, законности, subsidiarity, непрерывности функционирования, нейтральности, транспарентности, конфиденциальности. В содержании последнего принципа ученый видит установленный законом запрет для омбудсмена разглашать сведения, ставшие ему известными в процессе рассмотрения обращений, о частной жизни заявителей и других лиц без их письменного согласия [1, с. 13–15]. Дин М. Готтер и М. Остина выделяют следующие основополагающие элементы правового статуса омбудсменов: независимость, беспристрастность и справедливость, доверие к процессу расследования, конфиденциальность<sup>1</sup>. Причем доверие к процессу расследования является логическим продолжением принципа конфиденциальности и обеспечиваемых им правовых гарантий.

Анализируя нормы Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», В. В. Бойцова и Л. В. Бойцова приходят к выводу, что принципами деятельности российского омбудсмена являются независимость и следование положениям Конституции РФ, законодательства и международных актов, а также открытость для общественности, конфиденциальность проверок по жалобам, политическая нейтральность [2, с. 21].

Если расследование по жалобе может привести к раскрытию конфиденциальной информации, омбудсмен вправе принять решение не проводить его, если заявитель не даст согласие на раскрытие соответствующих сведений. В то же время омбудсмен вправе по своему усмотрению обнародовать результаты расследования вместе с другой информацией, но только в случае если это обнародование не нарушает режима конфиденциальности полученных сведений и не раскрывает личность заявителя.

Конфиденциальность в качестве принципа деятельности омбудсменов не сформулирована в действующем законодательстве. Более того, федеральное законодательство не устанавливает перечень принципов ни Уполномоченного по правам человека в РФ, ни специализированных уполномоченных. В связи с этим содержание отдельных принципов, в том числе конфиденциальности, формируется из сравнительного анализа нормативного акта, регламентирующего деятельность омбудсмена, и специального законодательства.

Следует обратить внимание, что федеральные законы о специализированных омбудсменах – по правам ребенка и защите прав предпринимателей – вообще не содержат каких-либо положений относительно обеспечения конфиденциальности в их деятельности, что является существенным законодательным пробелом, требующим оперативного восполнения. Добавим только, что единственная норма о конфиденциальности, имеющая своеобразный «оградительный» характер, содержится в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. №78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», согласно которой

<sup>1</sup> Gottehrer Dean M., Hostina M. Essential Characteristics of a Classical Ombudsman / United States Ombudsman Association. — URL : <https://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/> (дата обращения: 30.06.2020).

омбудсмен мотивированно отказывает в принятии жалобы к рассмотрению, если «ответ по существу поставленного в жалобе вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну» (п. 3 ч. 3 ст. 4)<sup>2</sup>.

В связи с этим основному анализу посвящены нормы Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>3</sup>, а также специализированного законодательства.

Содержание принципа конфиденциальности можно условно разделить на две группы требований и гарантий: к первой относятся требования к процессу расследования по жалобе и гарантии ее всестороннего и объективного проведения, ко второй – требования и гарантии к правовому статусу омбудсмента и сотрудников его аппарата при получении и использовании соответствующих сведений.

К первой группе относятся следующие положения:

1. В соответствии с ч. 1 ст. 28 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ до вынесения окончательного решения материалы, полученные в процессе проведения проверки, не подлежат разглашению. Данное положение имеет двойственное значение: с одной стороны, на Уполномоченного и сотрудников его аппарата возложена обязанность по защите от распространения материалов и иной информации по жалобе в течение всего срока ее рассмотрения, а с другой, – данная норма призвана «оградить» службу от неправомерного вмешательства в процесс рассмотрения жалобы, необоснованного изъятия документов, запросов информации от органов власти.

2. Согласно ч. 1 ст. 24 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ, «Предоставление Уполномоченному информации, составляющей государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации». Данной нормой корреспондирует п. 2 ч. 1 ст. 23 закона, наделяющий Уполномоченного правом «запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы», а также ст. 34, устанавливающая обязанность должностных лиц бесплатно и беспрепятственно предоставлять запрошенные материалы и документы, иную необходимую информацию, не позднее 15 дней со дня получения запроса, если иной срок не установлен в самом запросе.

Однако названные положения федерального конституционного закона на практике получили весьма неоднозначную и противоречивую интерпретацию, продемонстрированную следующими примерами из судебной практики.

Уполномоченный по правам человека в РФ обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказа председателя территориальной избирательной комиссии одного из муниципальных районов Тамбовской области о предоставлении письменных заявлений избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования на выборах Президента РФ, которые были необходимы омбудсмену для проверки жалобы на грубые нарушения избирательных прав граждан в связи с беспрецедентно большим количеством проголосовавших граждан вне помещения избирательных комиссий.

<sup>2</sup> Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: Фед. закон от 7 июля 2013 г. №78-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_145997/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145997/) (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Фед. конст. закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ // Там же. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_13440/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/) (дата обращения: 29.06.2020).

Отказ со стороны председателя избирательной комиссии был мотивирован тем, что избирательное законодательство не предусматривает какого-либо порядка предоставления указанных заявлений по чьим-либо запросам, а поскольку соответствующие заявления содержат персональные данные избирателей, то их передача или любое иное распространение возможно только при согласии заявителей (субъектов персональных данных).

Со ссылкой на вышеуказанные нормы Федерального конституционного закона, учитывая их более высокую юридическую силу, по сравнению с обычными федеральными законами, Уполномоченный также указал, что необходимость получения запрашиваемой информации устанавливается им самостоятельно и не зависит от мнения или желания соответствующего органа власти или должностного лица.

Районный суд отказал в удовлетворении заявления, а апелляционная инстанция оставила данное решение в силе. В основу апелляционного определения Тамбовского областного суда легли следующие мотивы:

- действующее избирательное законодательство – как Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> [4], так и Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>5</sup> – не предусматривает порядка и процедуры предоставления кому-либо заявлений граждан о возможности проголосовать вне помещений для голосования;

- отсутствуют какие-либо нормативные противоречия, в том числе относительно иерархии нормативных актов, в связи с тем, что Федеральный конституционный закон не является частным случаем применительно к бланкетной норме ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. №152-ФЗ «О персональных данных», когда возможно предоставление персональных данных без получения согласия на это их субъектов, поскольку в рассматриваемой ситуации был направлен запрос о предоставлении содержащих персональные данные заявлений граждан, но не по их жалобам на нарушение их избирательных прав<sup>6</sup>.

Согласно ст. 7 Федерального закона «О персональных данных» операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом<sup>7</sup>. Анализируя указанную норму в совокупности с ч. 1 ст. 24 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ, можно сделать следующее заключение: бланкетные нормы профильного законодательства отсылают к нормам специального законодательства, которые также являются бланкетными, а поскольку отсутствует прямая возможность доступа к соответствующим сведениям, то исключается и применение принципа иерархии нормативных актов.

В связи с этим представляется необходимым изменить формулировку ст. 24 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ, исключить бланкетные нормы и установить, что Уполномоченный вправе запрашивать информацию, составляющую государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, иметь непосредственный допуск к ней, а соответствующие органы и должностные лица обязаны данную информацию предоставить, а ее

<sup>4</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Фед. закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/) (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>5</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Фед. закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ // Там же. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_40445/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/) (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>6</sup> Апелляционное определение СК по гражданским делам Тамбовского областного суда от 24 апреля 2013 г. по делу №33-1127 // ГАРАНТ.РУ (Garant.ru) — URL: <https://base.garant.ru/109529315/> (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>7</sup> О персональных данных: Фед. закон от 27 июля 2006 г. №152-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61801/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/) (дата обращения: 30.06.2020).

предоставление, в том числе без согласия заинтересованных лиц, и данные действия не являются нарушением профильного законодательства.

Аналогичное дело было рассмотрено в г. Санкт-Петербурге. Уполномоченный также обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказа в предоставлении копий письменных заявлений избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования на выборах Президента РФ. Однако суды, отказывая в удовлетворении заявления, указали иные мотивы:

- мешки с избирательной документацией, в которых находятся и письменные заявления граждан о голосовании вне помещения для голосования, опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей избирательной комиссии или суда, т.е. установлен специальный правовой режим их хранения и вскрытия;

- избирательное законодательство определяет особенности обработки персональных данных, содержащихся в избирательной документации: в соответствии со специальным правовым режимом избирательной документации, содержащей конфиденциальную информацию (в том числе персональные данные), с такими документами можно только знакомиться, но нельзя получать их копии; определен исчерпывающий перечень лиц, имеющих право на такое ознакомление, к числу которых Уполномоченный по правам человека не отнесен;

- интересны мотивы судов, обосновывающие непротиворечие и иерархию нормативных актов: применительно к выборам Президента РФ принцип тайного голосования закреплён на уровне Основного закона, а свое развитие он нашел в специальных условиях, правилах и процедурах, закреплённых в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» (в том числе через тайное голосование вне помещения для голосования). Следовательно, в данном случае коллизии между федеральным конституционным законом и федеральным законом не имеется, поскольку право граждан на тайное голосование обеспечивается напрямую высшей юридической силой Конституции РФ<sup>8</sup>.

3. Третьим элементом данной группы являются положения специального законодательства в уголовно-правовой сфере, касающиеся всех уполномоченных, как общей, так и специальной компетенции, за исключением уполномоченных по защите прав потребителей финансовых услуг, а также отдельные нормы законодательства об уполномоченном по правам человека.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона от 15 июля 1995 г. №103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» предложения, заявления и жалобы, которые адресованы федеральным и региональным уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей не подлежат цензуре и направляются в запечатанном пакете<sup>9</sup>. Эти гарантии обеспечивают безопасность указанных категорий лиц, а также призваны укреплять доверие к институту омбудсмена.

Аналогичные положения о запрете цензуры обращений в адрес омбудсменов предусмотрены и нормой ч. 4 ст. 15 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, однако требование о «запечатанном пакете» с обращением не содержится<sup>10</sup>. Чем продиктован различный законодательный подход в регулировании данного аспекта, остается непонятным.

<sup>8</sup> Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15 мая 2013 г. по делу № 33-6912/2013 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации (СудАкт.Ру) : интернет-ресурс. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/CgEркерW8amK/> (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>9</sup> О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Фед. закон от 15 июля 1995 г. №103-ФЗ // ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://base.garant.ru/1305540/> (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>10</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. №1-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12940/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940/) (дата обращения: 30.06.2020).

Добавим, что нормами Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ закреплены дополнительные требования к жалобе, направленной лицами, находящимися в местах принудительного содержания – данные жалобы не подлежат просмотру администрацией мест принудительного содержания и должны быть направлены в адрес Уполномоченного в течение 24 часов. Аналогичные правила установлены ч. 4 ст. 16 Федерального закона от 6 ноября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», регламентирующей основы правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации<sup>11</sup>.

Помимо перечисленных гарантий, уголовно-исполнительным законодательством предусмотрена еще одна, дополнительная, связанная с обеспечением конфиденциальности личных переговоров. В соответствии с ч. 2.1 ст. 24 УИК РФ федеральный и региональные уполномоченные по правам человека «при осуществлении своих полномочий вправе беседовать с осужденными наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения или органа, исполняющего наказания, видеть беседующих, но не слышать их». Обеспечение конфиденциальности личных встреч, невозможность их прослушивания, также существенно повышают уровень доверия и расширяют возможности омбудсмена в оказании помощи обратившимся, учитывая полученные сведения.

И опять же остается непонятным, почему данная гарантия предусмотрена только в случаях организации бесед с уполномоченными по правам человека, но не с уполномоченными по правам ребенка и тем более с уполномоченными по защите прав предпринимателей.

Одновременно отметим, что нормы Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» вообще не содержат аналогичных положений, а режим конфиденциальности встреч распространяется только на свидания с защитником (ст. 18).

Вторую группу образуют следующие законодательные положения, регламентирующие особенности правового статуса омбудсменов.

Во-первых, это запрет, в соответствии с которым омбудсмен «не вправе разглашать ставшие ему известными в процессе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни заявителя и других лиц без их письменного согласия». Данное требование установлено как к федеральному (ч. 2 ст. 28 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ), так и к региональным уполномоченным по правам человека (ч. 26 Федерального закона от 15 июля 1995 г. №103-ФЗ).

Т. А. Викулова обращает внимание на пробел, что федеральный конституционный закон не содержит каких-либо положений относительно сохранения режима конфиденциальности полученных сведений после прекращения статуса Уполномоченного по правам человека [3, с. 64].

Отметим также, что полностью отсутствует аналогичный запрет для детских омбудсменов и омбудсменов по правам предпринимателей, хотя получение ими конфиденциальной информации (личной и семейной тайны при защите прав ребенка, коммерческой и иной тайны при защите прав предпринимателей) является закономерным и логичным атрибутом реализации своих полномочий.

Во-вторых, важным элементом правового статуса омбудсмена является его свидетельский иммунитет, который основывается на ст. 51 Конституции РФ и закрепляет возможность освобождения от обязанности давать свидетельские показания определенному кругу лиц.

<sup>11</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Фед. закон от 6 ноября 1999 г. №184-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/) (дата обращения: 30.06.2020).

Правовой иммунитет предполагает определенное исключение из норм как материального, так и процессуального права – он предоставляет дополнительные права либо освобождает от обязанностей в сфере реализации юридической ответственности [4, с. 9]. Необходимость и обоснованность введения подобного рода привилегий объясняется в большинстве случаев функциональной необходимостью – обеспечение беспрепятственного, безопасного и самостоятельного осуществления полномочий отдельных лиц, имеющих специальный правовой статус.

Свидетельский иммунитет играет большую роль в процессе функционирования службы омбудсмена. Его значение, отмечают Дин М. Готтер и М. Остина, заключается в том, что он препятствует истцам использовать службу для раскрытия конфиденциальной информации в суде, ограждает службу от расходования ресурсов на защиту от судебных повесток и траты времени на дачу показаний в суде [5, с. 410].

Сведения, ставшие известными омбудсмену в силу своей деятельности, составляют его профессиональную тайну. В свою очередь, профессиональная тайна омбудсмена должна распространяться на любую информацию, которую он считает необходимым признать конфиденциальной в связи с исполнением служебных обязанностей.

Н. Ю. Волосова предлагает рассматривать свидетельский иммунитет через призму трех составляющих: привилегии от самообвинения; привилегии от дачи показаний против близких родственников и супруга; иммунитет профессиональных и иных функций, освобождающий от дачи показаний [6, с. 19].

Как отмечает А. Р. Белкин, категория «свидетельского иммунитета» несет двойное содержание: установление в законе лиц, имеющих право не давать показания, а также прямой запрет привлекать и допрашивать определенных лиц в качестве свидетелей [7, с. 157].

Помимо конституционного права не свидетельствовать против себя и своих близких родственников, ст. 51 Конституции РФ предусматривает, что «федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания». Иные случаи закреплены как в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ, так и в процессуальном законодательстве.

В соответствии с ч. 2 ст. 24 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Уполномоченный вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или административному делу, делу об административном правонарушении либо уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с исполнением им своих обязанностей».

Следует обратить внимание, что границы свидетельского иммунитета Уполномоченного расширены и уточнены, получив определенное совершенствование и развитие. Ранее, до 15 сентября 2015 г., свидетельский иммунитет Уполномоченного распространялся только на производство по гражданским и уголовным делам, ничего не было сказано относительно производства по делам об административных правонарушениях, учитывая при этом, что КоАП РФ как в редакции 2015 г., так и в действующей редакции не наделял Уполномоченного свидетельским иммунитетом. В связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ, который предусматривал данный иммунитет, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ и новый кодифицированный закон были приведены к общему знаменателю<sup>12</sup>. В свою очередь, вместе с установлением

<sup>12</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Фед. конст. закон от 8 марта 2015 г. №1-ФКЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176140/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176140/) (дата обращения: 30.06.2020).

норм о свидетельском иммунитете по административным делам дополнительно были включены положения и в части дел по административным правонарушениям.

Данная гарантия предусмотрена только в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ и только для Уполномоченного по правам человека в РФ – в иных федеральных законах, регулирующих деятельность омбудсменов, она отсутствует.

Отметим, что процессуальное законодательство отчасти восполняет данный пробел.

Так, Гражданский процессуальный кодекс РФ предоставляет право отказаться от дачи свидетельских показаний в отношении сведений, ставшими известными в связи с исполнением своих обязанностей, Уполномоченному по правам человека в РФ, региональным уполномоченным по правам человека, а также федеральным и региональным уполномоченным по правам ребенка и защите прав предпринимателей (п. 5, 5.1 и 6 ч. 4 ст. 69 ГПК РФ)<sup>13</sup>. Как видно, ничего не сказано про уполномоченных по правам потребителей финансовых услуг.

Схожие положения содержатся в Кодексе административного судопроизводства РФ – здесь свидетельским иммунитетом наделены федеральный и региональные уполномоченные по правам человека и правам ребенка (п. 6 и 7 ч. 11 ст. 51 КАС РФ)<sup>14</sup>. Как видно, по сравнению с гражданским процессуальным законодательством, в перечень не включены уполномоченные по защите прав предпринимателей. Финансовые уполномоченные также отсутствуют.

Законодательство об административных правонарушениях вообще не содержит каких-либо положений, предусматривающих право омбудсмена отказаться от дачи показаний по делу.

Более императивные требования предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством: здесь предусмотрено не право отказаться от дачи свидетельских показаний, а установлен прямой запрет на допрос в качестве свидетеля. Такой запрет предусмотрен только в отношении федерального и регионального уполномоченных по правам человека (п. 8 ч. 3 ст. 56 УПК РФ)<sup>15</sup>.

Следует также отметить, что свидетельский иммунитет интерпретирован в Федеральном конституционном законе от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ как право Уполномоченного на отказ от дачи показаний, в то время как уголовно-процессуальный закон устанавливает императивный запрет на допрос Уполномоченного.

Таким образом, несмотря на важную составляющую обеспечения конфиденциальности при осуществлении правозащитной деятельности омбудсменов, действующее федеральное законодательство регулирует данный вопрос фрагментарно, а в отдельных случаях не регулирует вообще. Часть пробелов восполняет процессуальное законодательство, хотя и оно использует различные подходы к содержанию свидетельского иммунитета омбудсменов либо вообще не признает такой процессуальной привилегии за отдельными омбудсменами. В наибольшей степени принцип конфиденциальности раскрывает Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», хотя и его нормы, как показал анализ, в отдельных случаях трактуются не в пользу реализации данного принципа. В любом случае правовая политика в данной сфере должна быть приведена к определенному общему

<sup>13</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39570/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/) (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>14</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. №21-ФЗ // Там же. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения: 30.06.2020).

<sup>15</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. №174-ФЗ // Там же. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/) (дата обращения: 30.06.2020).

знаменателю в целях увеличения доверия к институту омбудсмана и обеспечения его беспрепятственной правозащитной деятельности.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вершинина И. Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ И. Ф. Вершинина. — Москва, 2009. — 25 с.
2. Бойцова В. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» / В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 1997. — 119 с.
3. Викулова Т. А. Принципы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Омбудсмана (Акыйкатчы) в Кыргызской Республике / Т. А. Викулова // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2013. — № 2 (49). — С. 61–65.
4. Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. Ю. Суменков. — Саратов, 2002. — 26 с.
5. Gottehrer Dean M., Hostina M. The Classical Ombudsman Model // Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents / Edited by Gregory R. and Giddings P. — Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000. — 489 p.
6. Волосова Н. В. Классификация и виды свидетельского иммунитета / Н. В. Волосова // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2010. — № 3 (109). — С. 18–23.
7. Белкин А. Р. Уточнение понятия «свидетельский иммунитет» / А. Р. Белкин // Публичное и частное право. — 2009. — № 2 (2). — С. 157–166.

### REFERENCES

1. Vershinina I. F. *Institut Upolnomochennogo po pravam cheloveka v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk : 12.00.02* [Institute of the Commissioner for Human Rights in the Constituent Entities of the Russian Federation: Constitutional and Legal Research: abstract of diss. of cand. of law]. Moscow, 2009, 25 p.
2. Boitsova V. V., Boitsova L. V. *Kommentarii k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu «Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Rossiiskoi Federatsii»* [Commentary on the Federal Constitutional Law "On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation"]. Moscow, Norma : INFRA-M Publ., 1997, 119 p.
3. Vikulova T. A. The Principles of Activity of Commissioner on Human Rights in the Russian Federation and Ombudsman (Akiykatchi) in the Kyrgyz Republic. *Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii = Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the MIA of Russia*, 2013, no. 2 (49), pp. 61-65 (in Russian).
4. Sumenkov S. Iu. *Privilegii i immunitety kak obshchepравovye kategorii: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk : 12.00.01* [Privileges and Immunities as General Legal Categories: abstract of diss. of cand. of law]. Saratov, 2002, 26 p.
5. Gottehrer Dean M., Hostina M.: Gregory R., Giddings P. (ed.) *The Classical Ombudsman Model. Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam e.a.: IOS Press, 2000, 489 p.
6. Volosova N. V. Classification and Types of Witness Immunity. *Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta = Vestnik of the Orenburg State University*, 2010, no. 3 (109), pp. 18-23 (in Russian).
7. Belkin A. R. Revision of the «Witness Immunity» Concept. *Publichnoe i chastnoe pravo = Public and Private Law*, 2009, no. 2 (2), pp. 157-166 (in Russian).

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Феоктистов Данил Евгеньевич — доцент кафедры частного и публичного права юридического института Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: [d\\_e\\_f@bk.ru](mailto:d_e_f@bk.ru).

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Feoktistov Danil E.* — Associate Professor, Department of Private and Public Law, Institute of Law, Penza State University, Candidate of Law, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: [d\\_e\\_f@bk.ru](mailto:d_e_f@bk.ru).

#### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Феоктистов Д. Е. Вопросы обеспечения конфиденциальности в деятельности омбудсменов / Д. Е. Феоктистов // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2020. — Т. 8, № 3. — С. 64–73. — URL: <http://esj.pnzgu.ru>. — DOI: 10.21685/2307-9525-2020-8-3-8.

#### FOR CITATION

Feoktistov D. E. Issues of Ensuring Confidentiality in the Activities of Ombudsmen. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2020, vol. 8, no. 3, pp. 64-73, available at: <http://esj.pnzgu.ru>. DOI: 10.21685/2307-9525-2020-8-3-8. (In Russian).