

## ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Научная статья

УДК 342.5

doi:10.21685/2307-9525-2022-10-3-8

### ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ОСНОВНАЯ ИЛИ СОПУТСТВУЮЩАЯ ФУНКЦИЯ?

Данил Евгеньевич Феоктистов

Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

[d\\_e\\_f@bk.ru](mailto:d_e_f@bk.ru)

**Аннотация.** *Актуальность и цели.* Рассматриваются роль и место российских омбудсменов в системе противодействия коррупции. Использование правозащитных полномочий в целях противодействия коррупции со стороны омбудсменов различных моделей и уровней (общей и специальной компетенции, федеральных и региональных) имеет разный объем правового регулирования, либо соответствующее правовое регулирование может вообще отсутствовать. Цель работы – установить и проанализировать возможные функции института омбудсмена, и в частности Уполномоченного по правам человека в РФ, на предмет их антикоррупционной направленности. *Материалы и методы.* Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа сведений, содержащихся в докладах Уполномоченного по правам человека и доктринальных источниках. Методологическую основу исследования составили метод анализа и синтеза, формально-юридический метод. *Результаты.* Поставлены новые вопросы относительно целесообразности выделения специальных антикоррупционных функций института омбудсмена. Выделены специальные функции контрольно-правозащитного порядка, сопутствующей целью которых является противодействие коррупции: ситуационная, информационная и экспертная. *Выводы.* Проведенный анализ показал, что функции омбудсмена по противодействию коррупции носят одновременно косвенный (сопутствующий) и дискреционный характер. Специальных антикоррупционных инструментов Уполномоченному по правам человека в РФ не предоставлено, однако конституционные полномочия данного органа могут быть использованы в целях противодействия коррупции. Уполномоченный по правам человека в РФ не ставит своей целью противодействие коррупции, сосредоточивая фокус своих полномочий на вопросах защиты прав человека. Однако, если функция противодействия коррупции в рамках дискреционных полномочий будет усилена, омбудсмену необходимо будет предоставить повышенный уровень правовой защиты в случае противодействия со стороны соответствующих органов, одной из мер должно быть установление индемнитета.

**Ключевые слова:** уполномоченный по правам человека, омбудсмен, противодействие коррупции, экспертная деятельность, дискреционные полномочия, индемнитет

**Для цитирования:** Феоктистов Д. Е. Институт омбудсмена и противодействие коррупции: основная или сопутствующая функция? // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2022. Т. 10, № 3. С. 71–83. doi:10.21685/2307-9525-2022-10-3-8

## PUBLIC LEGAL (STATE LEGAL) SCIENCES

Original article

### INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN AND ANTI-CORRUPTION: MAIN OR RELATED FUNCTION?

**Danil E. Feoktistov**

Penza State University, Penza, Russia

[d\\_e\\_f@bk.ru](mailto:d_e_f@bk.ru)

**Abstract.** *Background.* The article examines the role and place of the Russian ombudsmen in the anti-corruption system. The use of human rights powers by the ombudsmen of various models and levels (general and special competence, federal and regional level) in order to counter corruption has a different amount of legal regulation or has no corresponding legal regulation at all. The aim of the study is to establish and analyze the possible functions of the institution of the Ombudsman, and in particular the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, for anti-corruption focus. *Materials and methods.* The study tasks are performed through the analysis of the information contained in the reports of the Commissioner for Human Rights and doctrinal sources. The methodological basis of the study is formed by the methods of analysis and synthesis, as well as the formal legal method. *Results.* New questions are raised regarding the expediency of allocating special anti-corruption functions to the institution of the Ombudsman. Special functions of the control and human rights nature are identified, the accompanying purpose of which is to combat corruption: situational, informational and expert. *Conclusions.* The analysis shows that the functions of the Anti-corruption Ombudsman are both indirect (concomitant) and discretionary. Special anti-corruption tools have not been provided to the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, however, the constitutional powers granted to this body can also be used for anti-corruption purposes. The Commissioner for Human Rights in the Russian Federation does not aim to combat corruption, focusing powers on the issues of human rights protection. However, if the anti-corruption function within the framework of discretionary powers is strengthened, the Ombudsman should be provided with an increased level of legal protection in case of opposition from the relevant authorities, one of the measures should be the establishment of an indemnity.

**Keywords:** Commissioner for Human Rights, Ombudsman, anti-corruption, expert activity, discretionary powers, indemnity

**For citation:** Feoktistov D.E. Institution of the Ombudsman and anti-corruption: main or related function? *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo" = Electronic scientific journal "Science. Society. State"*. 2022;10(3):71–83. (In Russ.). doi:10.21685/2307-9525-2022-10-3-8

Несмотря на продолжительную и последовательно проводимую государственную политику, коррупция остается одной из базовых угроз современной России, носящей одновременно системный и неоднородный характер.

Гражданское общество с каждым годом все больше обращает внимание публичной власти на проблемы защиты прав граждан, источником нарушения которых является коррупция. Так, в ходе социологических опросов установлено, что число респондентов, считающих коррупцию причиной нарушения прав человека, только увеличивается: в 2015 г. – доля таких респондентов составляла 18 %, в 2016 г. – 22 %, в 2017 г. – 23 %, в 2018 г. – 24 %, в 2019 г. – 25 %<sup>1</sup>. Начавшийся в 2020 г. социально-экономический кризис, вызванный

© Feoktistov D.E., 2022. This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // Правовой Сервер КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.08.2022).

распространением новой коронавирусной инфекции, вряд ли опосредовал уменьшение приведенных цифр. И в настоящее время российские граждане выделяют среди наиважнейших для себя факторов борьбу с коррупцией, обеспечение равенства перед законом, смягчение социального неравенства<sup>1</sup>.

Негативные, губительные последствия коррупции как социального явления переоценить трудно. Коррупция представляет собой угрозу утраты регулятивного значения права, дезорганизацию системы общественных отношений, устанавливаемой в результате точной и полной реализации правовых норм всеми субъектами права [1, с. 40].

Обозначение коррупции в качестве социального явления неслучайно, поскольку «ее характер и масштабы являются не просто отдельными локальными проявлениями в области политики, экономики, государственного управления, а представляют собой систему отношений, которая пронизывает все структуры нашего государства и общества» [2, с. 7].

Наиболее характерными признаками коррупции в юридической литературе называют следующие: основной коррумпируемый субъект – должностное лицо; у данного лица имеется корыстная или иная личная заинтересованность в совершении определенных действий; особо опасные социальные последствия совершения этих действий – подрыв доверия к органу власти / должностному лицу, а в конечном счете – подрыв авторитета государства [3, с. 169].

Противодействие коррупции, равно как и защищенность прав человека (как взаимосвязанные социально-политические проблемы современного российского общества), требуют консолидации всех институтов политической системы российского государства, постоянное открытое взаимодействие между которыми сможет укрепить гарантии прав и свобод, повысит эффективность и результативность государственного аппарата, «повернет» государственную машину в сторону приоритетной реализации базового принципа, заложенного ст. 2 Конституции РФ.

Противодействие коррупции как системному явлению требует и адекватных системных мер, включающих перманентное сотрудничество государства (как законодательных, так и правоприменительных, особенно правоохранительных и правозащитных органов) и институтов гражданского общества (из них особо следует выделить научные и экспертные сообщества, правозащитные организации, средства массовой информации). Такое взаимодействие может осуществляться на разных уровнях:

- изучение динамики правонарушений коррупционной направленности;
- анализ причин, условий и факторов, способствующих возникновению / распространению / укоренению / монополизации коррупционного поведения в тех или иных сферах;
- мониторинг эффективности мер, направленных на противодействие и профилактику коррупции;
- оценка последствий тех или иных политических или правовых решений;
- собственно выявление и пресечение коррупционного поведения;
- привлечение к ответственности виновных или заинтересованных должностных лиц и даже органов власти (от дисциплинарной ответственности вплоть до конституционно-правовой, связанной с ликвидацией / расформированием / преобразованием / реорганизацией того или иного органа публичной власти или организации, осуществляющей публичные функции).

Усложнение механизма государственного регулирования с одновременным увеличением бюрократического аппарата всегда будет сопровождаться необходимостью контроля над этим аппаратом, а также установления, сохранения или развития диалога между публичной властью и гражданским обществом [4, с. 37]. Усложнение управленческой деятельности неминуемо приведет к возникновению коррупционного поведения. Однако работая в партнерстве

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: [http://old.ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye\\_doklady](http://old.ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady) (дата обращения: 15.08.2022).

с гражданским обществом, государство в рамках этого диалога должно реагировать на его обращения, вскрывающие латентную преступность или порочные практики.

Институт омбудсмена, первоначальной идеей создания которого являлось осуществление опосредованного парламентского контроля над деятельностью органов исполнительной власти, в настоящее время трансформировался в многообразие публично-правовых и частных институтов, направленных на урегулирование конфликтов «мягкими» способами между участниками различных правоотношений. В зависимости от степени развития и защищенности гражданского общества и индивида цели создания института омбудсмена, которые преследовали публичные власти, имели разную основу. В странах поставторитарного и посттоталитарного политических режимов на первый план была выдвинута не идея осуществления контроля над деятельностью государственного аппарата, а идея защиты прав человека от действий этого аппарата.

В Российской Федерации данный институт представлен омбудсменами общей и специальной компетенции; парламентской, независимой или исполнительной моделью деятельности; различными уровнями власти в федеративном государстве: федеральный и региональные уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей.

Буквальный анализ федерального законодательства, регулирующего статус российских омбудсменов, свидетельствует о том, что вопросы противодействия коррупции напрямую не включены в компетенцию уполномоченных, никаких специальных антикоррупционных инструментов им не предоставлено. Более того, базовый закон, устанавливающий правовые основы борьбы с данным социальным явлением, также не содержит каких-либо организационных начал участия в противодействии коррупции российских омбудсменов: ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции) в числе уполномоченных субъектов специально называет Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Генеральную прокуратуру РФ, Счетную палату РФ<sup>1</sup>. Как видно, институт омбудсмена в любой его модели (общей компетенции или специализированный) отсутствует.

В то же время участие омбудсменов можно косвенно вывести из расширительного толкования ч. 4 указанной статьи, предусматривающей возможность противодействия коррупции в пределах соответствующих полномочий со стороны федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления – но только при отсутствии дискуссии о принадлежности омбудсменов к органам государственной власти, а не к государственным органам.

Г. В. Синцов, анализируя полномочия федерального омбудсмена, в связи с этим предлагает дополнить ст. 5 Закона о противодействии коррупции общей формулировкой, логически продолжающей законодательную мысль, изложенную в ч. 2 и ч. 7 указанной статьи, что Уполномоченный по правам человека в РФ (как особая форма парламентского контроля наряду со Счетной палатой РФ) обеспечивает противодействие коррупции в пределах полномочий, предусмотренных федеральным конституционным законом [5, с. 30–34]. Данная формулировка не носит обязывающий характер, однако предоставила бы Уполномоченному самостоятельно выбирать и использовать любые свои полномочия (причем в любом объеме, в пределах, установленных законом) в целях противодействия коррупции в зависимости от полученной при рассмотрении жалобы информации, уровня публичной власти, в котором обнаружена коррупционная практика, степени (массовости) нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Основной программный документ, определяющий государственную политику в сфере противодействия коррупции на перспективный период, – Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 гг. – лишь косвенно упоминает про Уполномоченного по

<sup>1</sup> О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82959/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/) (дата обращения: 13.08.2022).

правам человека в РФ, рекомендовав ему наряду с другими государственными органами «обеспечить в соответствии с Национальным планом реализацию предусмотренных им мероприятий и внесение изменений в свои планы противодействия коррупции» (подп. а п. 3)<sup>1</sup>. Как представляется, данная рекомендация направлена в первую очередь на «внутреннюю сторону» деятельности омбудсмена – обеспечение антикоррупционного поведения сотрудниками рабочего аппарата Уполномоченного.

В то же время Национальный план содержит мероприятия, реализация которых возможна именно в формате диалога и взаимодействия между властью и обществом, в конкретном случае – предпринимательским сообществом:

1. На Правительство РФ совместно с Уполномоченным по защите прав предпринимателей в РФ, Торгово-промышленной палатой РФ, иными заинтересованными органами и организациями, в том числе общественными объединениями предпринимателей, возложена разработка «комплекса мер по повышению эффективности взаимодействия органов государственной власти и предпринимательского сообщества по вопросам противодействия коррупции» (п. 23 Национального плана).

2. Торгово-промышленной палате РФ рекомендовано совместно с Уполномоченным по защите прав предпринимателей в РФ, а также общероссийскими общественными организациями «Российский союз промышленников и предпринимателей», «ОПОРА РОССИИ», «Деловая Россия», иными заинтересованными организациями:

– продолжить проведение ежегодных всероссийских акций, направленных на внедрение в сферу бизнеса процедур внутреннего контроля, реализацию антикоррупционной политики организациями, осуществляющими деятельность в частном секторе экономики, и ежегодно представлять доклад по итогам проведения таких акций;

– представить обзор лучших практик в области противодействия коррупции в организациях, осуществляющих деятельность в частном секторе экономики (подп. б п. 24 Национального плана).

Следует отметить, что во исполнение Национального плана был подготовлен названный Обзор лучших практик. Изучение данного обзора показывает, что его подготовка была осуществлена только силами Торгово-промышленной палаты РФ как «старейшего объединения предпринимателей в стране»<sup>2</sup>. Причины неучастия в его подготовке Уполномоченного по защите прав предпринимателей в РФ нам неизвестны, можно только констатировать факт на основании текста обзора. Причем данный факт может свидетельствовать о двоякой ситуации: с одной стороны, привлечение Уполномоченного по защите прав предпринимателей и представителей объединений предпринимателей для Торгово-промышленной палаты РФ носит лишь рекомендательный (неимперативный) характер; однако, с другой стороны, может косвенно говорить о некоей несогласованности, неспособности договориться или даже возможной конкуренции между данными институтами. Отсюда (если теоретически допустить второй вариант) можно сделать и далеко идущий вывод: если институты гражданского общества в порядке взаимодействия не могут скоординировать свои действия, то органам публичной власти с институтами гражданского общества найти «общую платформу» для взаимодействия еще сложнее.

Вместе с тем включение Уполномоченного по защите прав предпринимателей в РФ в мероприятия в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции (хоть и косвенно) говорит о том, что сфера компетенции и специфика полномочий этого специализированного омбудсмена позволяют ему в большей степени (по сравнению с омбудсменами общей компетенции) быть включенным в определенный уровень системы противодействия

<sup>1</sup> О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы : указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 // Правовой Сервер КонсультантПлюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_392999/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_392999/) (дата обращения: 13.08.2022).

<sup>2</sup> В ТПП РФ представили лучшие практики российских компаний в области противодействия коррупции // Торгово-промышленная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://news.tpprf.ru/ru/news/3316829/> (дата обращения: 13.08.2022).

коррупции. Более того, на этапе законодательного учреждения данного института одной из целей, обосновывающей необходимость его создания, называлось снижение административных барьеров для бизнеса, бюрократического давления и коррупционного проявления в органах власти [6, с. 24].

В. В. Эмих считает, что полномочия омбудсмана по правам предпринимателей могут быть реализованы на уровне профилактики коррупции, в связи с чем исследователь выделяет ряд функций омбудсмана, реализация которых возможна в рамках данного уровня:

а) аналитическая функция, включающая в себя:

- выявление коррупциогенных факторов;
- выявление типичных коррупционных практик;
- анализ причин возникновения сложившегося коррупционного поведения;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов;

– подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов;

б) корректирующая функция, заключающаяся в содействии по устранению:

- коррупционных практик и факторов;
- причин и условий их применения;

в) мобилизационная функция, представляющая собой вовлечение предпринимательского сообщества в процесс принятия решений органами публичной власти, в том числе через общественные советы при Уполномоченном по защите прав предпринимателей, через общественных бизнес-омбудсменов;

г) просветительская функция, заключающаяся в повышении правовой грамотности предпринимателей;

д) интеграционная функция, предусматривающая обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами и иными органами власти в части противодействия коррупции [7, с. 328–330].

Как видно, не все названные функции носят исключительно «антикоррупционный характер» – их осуществление возможно в рамках реализации общих целей и задач Уполномоченным. Более того, эти функции могут быть справедливо применимы и к другим институтам омбудсмана общей и специальной компетенции. Таким образом, функции антикоррупционного порядка могут носить «сопутствующий» общей компетенции характер, что еще раз подтверждает феномен «институциональной гибкости» омбудсмана [8, с. 11]. Единственное исключение из полномочий, носящее специальный характер, – это проведение антикоррупционной экспертизы, о чем будет сказано далее.

Т. В. Колобова, изучая природу и содержание контрольной деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, приходит к выводу, что контроль является важнейшей функцией омбудсменов, включающей:

- проведение самостоятельно проверки информации о нарушении прав человека;
- проведение проверок совместно с иными контрольными или надзорными органами;
- выявление нарушения прав;
- восстановление нарушенных прав;
- совершенствование законодательства;
- совершенствование административных процедур.

Причем основными направлениями государственного контроля Уполномоченного являются:

а) контроль за соблюдением и уважением прав человека в деятельности органов публичной власти;

б) противодействие коррупции в органах публичной власти [9, с. 74–75].

Выделение противодействия коррупции как отдельного направления, по мнению исследователя, обусловлено особой спецификой правового статуса омбудсмана, предусматривающей обладание реальной информацией о состоянии государственного аппарата, полученной непосредственно от потерпевших (лиц, чьи права нарушены), а также возможностью

независимой оценки данной информации, выявления на основе нее причин и условий коррупционного поведения.

Т. В. Колобова называет следующие формы противодействия коррупции на уровне субъектов РФ через институт омбудсмена:

- выявление фактов коррупции из обращений граждан, информирование о данных фактах правоохранительные органы;
- антикоррупционное просвещение населения, информационная работа с государственными и муниципальными служащими, целью которых является формирование нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционный анализ нормативных правовых актов;
- выработка предложений по оптимизации и конкретизации полномочий региональных органов государственной власти и местного самоуправления по итогам изучения их деятельности;
- участие в разработке и реализации государственных региональных программ по противодействию коррупции [9, с. 77–78].

Обратим внимание, что большинство «антикоррупционных» полномочий производны от текущей правозащитной деятельности омбудсмена, основанной на анализе поступающих жалоб, изучении деятельности соответствующих органов власти, в том числе практики их реагирования на рекомендации омбудсмена.

Все перечисленное также показывает институциональную гибкость омбудсмена. Институт омбудсмена (независимого или парламентского), исходя из его концепции, не дублирует полномочия других органов, не должен встраиваться в их систему даже косвенным образом, его деятельность должна лишь дополнять существующие механизмы противодействия коррупции, и основные направления этой деятельности должны определяться им самостоятельно.

Как отмечает А. Э. Плотникова, омбудсмен может оказывать важное влияние на проведение преобразований и модернизации государства по трем ключевым областям: в адаптации законодательства, в адаптации структур и институтов, в изменении практики публичной власти [10, с. 12].

По мнению бывшего Уполномоченного по правам человека в Воронежской области Т. Д. Зражевской, уникальность института омбудсмена как элемента системы противодействия коррупции заключается в следующем:

- омбудсмен является носителем реальной информации о деятельности государственного аппарата, получая ее от первоисточника – граждан, чьи права нарушены отдельными звеньями этого государственного аппарата;
- независимость омбудсмена позволяет оценивать действия органов публичной власти объективно, «вне интересов» системы, не скрывая тех или иных фактов;
- рекомендательный характер полномочий делает омбудсмена «неопасным» для коррупционной системы с точки зрения юридической ответственности.

Названные и иные факторы показывают, что «именно данная служба ... имеет возможность не столько поиска конкретных коррупционеров, сколько проведения независимого анализа условий и причин возникновения коррупционных отношений в публично-правовой сфере» [11, с. 12–16].

Анализ ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в РФ позволяет предположить, что на вопросах противодействия (профилактики) коррупции Уполномоченным акценты не ставятся, фокус его полномочий сосредоточивается именно на вопросах защиты прав человека. И этому есть разумное объяснение: императивные полномочия у омбудсмена отсутствуют, основная его задача – восстановление нарушенных прав, исправление ненадлежащих административных процедур, а не предупреждение коррупционных проявлений. Как уже указывалось, «антикоррупционная цель» в деятельности может достигаться путем реализации цели восстановления нарушенных прав граждан.

Российский омбудсмен служит гарантией именно защиты прав человека, и только косвенно – дополнительным механизмом в противодействии коррупции. Более того, даже если по квалифицированному мнению Уполномоченного могут возникнуть именно коррупционные связи или основания, установить их факт будет очень сложно, учитывая административный (а тем более судебный) «фильтры» для подачи жалобы.

В связи с этим следует остановиться на следующем, пожалуй наиболее важном, политико-правовом вопросе: какие правовые возможности есть у Уполномоченного по правам человека в РФ в случае, если лицо, замещающее данную конституционную должность, поставит противодействие коррупции в один ряд с защитой прав человека.

Как видится, функции омбудсмента по противодействию коррупции носят одновременно косвенный (сопутствующий) и дискреционный характер, к ним можно отнести следующие: ситуационную, информационную, экспертную.

Ситуационная функция реализуется в процессе правозащитной деятельности Уполномоченного, при получении жалоб, проведении проверок по ним, при восстановлении прав обратившегося. Нарушение прав человека может иметь под собой и латентные коррупционные основания (и даже не системного характера, а индивидуального). При восстановлении нарушенных прав может исправляться соответствующая ситуация или сложившаяся практика, которая в действительности имела коррупционную основу и которую ни Уполномоченный, ни иные органы не установили. Однако цель восстановления прав может «параллельно» привести к устранению коррупционной ситуации или практики. Таким образом, восстановление нарушенных прав имеет «сопутствующий» эффект противодействия коррупции.

Информационная функция носит общий и частный характер. Функция общего характера реализуется при опубликовании ежегодных и специальных докладов, а также заключений Уполномоченного. Целью частной информационной функции является информирование компетентных органов о своей правовой позиции относительно определенной жалобы (ситуации) либо сложившейся практики, требующей исправления или иных кардинальных решений. Возможно, именно обращение Уполномоченного может стать «последним аргументом» для возбуждения соответствующего уголовного или административного производства со стороны правоохранительных органов, дисциплинарного производства внутри системы.

Частная информационная функция может трансформироваться в общую, когда Уполномоченный принимает решение об опубликовании своего заключения с соответствующими рекомендациями. Практика показывает, что к такому способу Уполномоченный обращается не часто. В связи с этим можно поставить на обсуждение вопрос о предоставлении заявителям (потерпевшим гражданам) права самостоятельно опубликовывать заключения Уполномоченного (с соблюдением всех требований и правил о конфиденциальности). В этом случае и сама служба омбудсмента будет более тщательно определять модели поведения, выбора того или иного инструмента при реагировании на жалобу.

Имеет свои особенности и информационная составляющая в практике работы бизнес-омбудсмента. В юридической литературе отмечается, что публичное озвучивание бизнес-омбудсменом своей позиции об ошибочном применении закона в конкретной ситуации, о наличии признаков коррупции в отдельных случаях приводят к положительным последствиям для бизнесменов: изменение меры пресечения, прекращение уголовного дела или даже вынесение оправдательного приговора [12, с. 205].

Анализ данной функции через систему конституционно-правовых полномочий российского омбудсмента в совокупности с анализом доктринальных источников, исторического развития омбудсменов в России и за рубежом позволяет сделать один однозначный вывод: основными для Уполномоченного по правам человека в РФ в сфере противодействия коррупции являются именно полномочия, носящие «информационный характер».

Таким образом, в круг полномочий омбудсмента включены правовые механизмы информационного характера, позволяющие дать огласку той или иной правовой ситуации: опубликовать принятое им заключение, включить информацию о данной жалобе в ежегодный

доклад, издать специальный доклад, обратиться к Федеральному Собранию РФ о проведении парламентских слушаний, парламентского расследования.

Как отмечает Т. Д. Зражевская, омбудсмен «может в процессе обсуждения помочь скорректировать действия, разрешить скандальную ситуацию либо сделать ее достоянием общест­венности и тем самым гарантировать улучшение качества публичной власти» [14, с. 12–16].

Однако здесь возникает и другая конституционно-правовая проблема, о которой мы ранее писали в контексте исследования конституционно-правового статуса омбудсмена – ин­демнитет Уполномоченного [9, с. 9, 20–21]. Напомним, что индемнитет – это «безответ­ственность», отсутствие ответственности за высказанное мнение, связанное с исполнением специальным субъектом своих полномочий. Индемнитет «отрицает всякую возможность са­мого ее (ответственности – *прим. автора*) наступления, гарантируя абсолютную неответ­ственность за соответствующие действия» [13, с. 123].

Изначально индемнитет был присущ именно депутатскому корпусу, позволяя народ­ным избранникам высказывать критику действующей власти, не опасаясь преследования за свои мнения и их выражение. Индемнитет омбудсмена (особенно парламентской модели) произведен от индемнитета депутата. Без гарантий правовой неприкосновенности и обеспе­чения не привлечения к ответственности за высказанные суждения / мнения / заключения правозащитный потенциал омбудсмена (в том числе при противодействии коррупции) не может быть полностью реализован. Нужно также помнить, что противодействие со стороны отдельных органов или должностных лиц как реакция на публичную правозащитную дея­тельность омбудсмена может носить как административный, так и частно-правовой характер (при предъявлении исков о защите чести, достоинства и деловой репутации).

Закономерно следует и сугубо политический вопрос: насколько использование инфор­мационных правовых инструментов возымеет желаемый правовой эффект и не опосредует ли это эффекта обратного? Авторитет службы омбудсмена стоит на доверии самой идее при­оритета прав человека (по сравнению с интересами государства), высокому статусу лица, за­мещающего этот пост, на доверии парламенту (при парламентской модели омбудсмена). В случае же отсутствия надлежащей реакции от правоохранительных органов возникает су­щественный риск целесообразности деятельности самой службы омбудсмена. В связи с этим вопросы противодействия коррупции, реакция государства и общества на коррупционное поведение должны иметь в первую очередь необратимый и жесткий эффект в правоохрани­тельной среде. И только после искоренения наиболее явных коррупционных элементов, при установлении практики оперативной реакции правоохранительных органов на соответствую­щую информацию можно говорить о сугубо «антикоррупционном эффекте» от использо­вания полномочий омбудсменом. В связи с этим использование омбудсменом полномочий в антикоррупционном плане в настоящее время носит «мягкий» характер, лишь сопутствующий его правозащитной деятельности.

Экспертную деятельность Уполномоченный по правам человека в РФ выделяет в каче­стве одной из основных в своей работе, поскольку правозащитная деятельность омбудсмена связана с проводимой им экспертной оценкой правовых документов различного уровня. Экспертные исследования и оценки, как замечает Уполномоченный по правам человека в РФ, составляют квинтэссенцию деятельности омбудсмена. Причем предметом экспертных исследований являются не только жалобы граждан, но и нормативные акты, решения орга­нов власти и должностных лиц, судебные постановления [14, с. 16–17].

Экспертная функция в целях противодействия коррупции может включать в себя ряд элементов.

Во-первых, это проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, в том числе на предмет их коррупциогенности. Антикоррупционная экспертиза является самостоятельной разновидностью правовой экспертизы, которая как специальный инстру­мент совершенствования правотворчества обладает высоким антикриминогенным потенци­алом [15, с. 690]. Осуществление данной меры реализуется в соответствии со специальным

нормативным актом – Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>. Однако полномочия на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов за Уполномоченным по правам человека не закреплены, в юридической литературе отмечается, что предоставление данного правового инструмента являлось бы вполне закономерным и целесообразным [5, с. 30–34].

Антикоррупционная экспертиза, в том смысле, который заложен федеральным законом, применительно к институту омбудсмена носит «внутренний характер» и заключается в проверке проектов нормативных актов, издаваемых омбудсменами в целях организации деятельности их рабочего аппарата.

«Внешний характер» данная экспертиза принимает при оценке нормативных актов иных органов власти. Поскольку Уполномоченный самостоятельно выбирает форму реагирования на нарушения прав человека и объем правовых инструментов, применяемых к конкретному нарушению (с учетом указанного выше пробела в законе), экспертиза нормативного акта или его проекта не носит сугубо «антикоррупционный» характер, а может быть лишь составной частью проведенной экспертизы либо может послужить основой для предложений о совершенствовании законодательства.

Следовательно, использование данного антикоррупционного инструмента при осуществлении контрольных функций возможно только в рамках дискреционных полномочий омбудсмена.

Причем экспертное исследование и заключение носят не просто ситуационный характер, этот процесс охватывает многие стадии как политико-правового, предшествующего характера, так и прогностического.

Уполномоченный по правам человека в РФ Т. Н. Москалькова обозначила основные этапы в организации экспертной деятельности:

- выявление общественного запроса;
- изучение и обобщение практики применения действующих норм;
- исследование доктринальных толкований соответствующих норм права;
- анализ международных актов, зарубежного законодательства и практики его применения;
- прогнозирование последствий внедрения в общественную жизнь правотворческих новел [15, с. 18].

Это еще раз подтверждает принцип subsidiarity и гибкости данного института, самостоятельно выбирающего способы защиты, в зависимости от различных факторов и обстановки.

Во-вторых, экспертные полномочия реализуются и посредством правового просвещения и обучения. Так, Уполномоченным по правам человека в РФ систематически проводятся обучающие семинары в том числе по вопросам законодательства о гражданской службе, о противодействии коррупции, об урегулировании конфликта интересов<sup>2</sup>.

Помимо этого, экспертная деятельность Уполномоченного осуществляется в рамках участия в различных рабочих группах по определенным вопросам. Например, в 2020 г. Уполномоченный и его представители неоднократно участвовали в совещаниях рабочих групп судебного сообщества по разработке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, разъясняющих вопросы рассмотрения судами дел о коррупционных и должностных преступлениях<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_89553/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/) (дата обращения: 15.08.2022).

<sup>2</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: [http://old.ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye\\_doklady](http://old.ombudsmanrf.org/ombudsman/document/ezhegodnye_doklady) (дата обращения: 15.08.2022).

<sup>3</sup> Там же.

Экспертная функция реализуется и через специальное межинституциональное взаимодействие, присущее только омбудсменам: когда региональные уполномоченные по правам человека направляют федеральному свои предложения по совершенствованию федерального законодательства, а также участвуют в разработке совместных инициатив на заседаниях секций Экспертного совета при федеральном Уполномоченном [16, с. 37].

Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека в РФ как субсидиарное звено механизма противодействия коррупции имеет, пожалуй, самые специфические черты:

– специальных антикоррупционных полномочий федеральным конституционным законом у омбудсмена не предусмотрено;

– противодействие коррупции не носит приоритетного или специально обозначенного характера;

– противодействие коррупции осуществляется косвенным образом при реализации омбудсменом своих полномочий в процессе получения и рассмотрения жалоб от граждан, при мониторинге правоприменения;

– единственным полномочием омбудсмена, которое могло бы носить сугубо антикоррупционный характер, является внешняя антикоррупционная экспертиза нормативных актов и их проектов, которая в законе напрямую не предусмотрена;

– поскольку проведение внешней антикоррупционной экспертизы со стороны Уполномоченного по правам человека не предусмотрено, данная мера противодействия коррупции реализуется в рамках дискреционных полномочий омбудсмена при оценке нормативного акта в комплексе, включая его коррупциогенность.

#### Список литературы

1. Цирин А. М., Матулис С. Н., Молчанова М. А. Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 4 (65). С. 24–42.
2. Актуальные вопросы противодействия коррупции : монография / О. В. Климова, С. Ю. Симорот, Т. А. Овчинникова [и др.]. Хабаровск : Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2019. 128 с.
3. Трыканова С. А. Теоретико-прикладной дискурс к определению понятия коррупция // Образование и право. 2022. № 2. С. 167–172.
4. Вагизов Р. Г. Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена). Возникновение в национальных правовых системах защиты прав человека // Закон и право. 2007. № 12. С. 35–37.
5. Синцов Г. В. Институт уполномоченного по правам человека в механизме противодействия коррупции // Юридический мир. 2012. № 3. С. 30–34.
6. Королев С. В. К вопросу о деятельности институтов уполномоченных в Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2021. № 1 (33). С. 21–27.
7. Эмих В. В. Роль уполномоченных по защите прав предпринимателей в профилактике коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : сб. тр. по итогам Всерос. науч. конф. Екатеринбург : Институт философии и права УрО РАН, 2014. С. 327–332.
8. Феоктистов Д. Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2012. 24 с.
9. Колобова Т. В. Государственный контроль уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: понятие, направления, полномочия // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2020. № 6. С. 74–80.
10. Плотникова А. Э. Структурно-организационные и функциональные особенности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : монография. М. : Омега-Л, 2014. 176 с.
11. Зражевская Т. Д. Институт уполномоченного по правам человека как фактор противодействия коррупции // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 12–16.
12. Долотов Р. О., Поросенков Г. А. Институт уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и митигирование коррупционных рисков при уголовном преследовании предпринимателей // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2022. № 1 (48). С. 203–214.

13. Малько А. В., Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения : монография. Пенза : ИИЦ ПГУ, 2005. 180 с.

14. Москалькова Т. Н. Экспертная деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в области совершенствования законодательства о правах человека и гражданина // Юридическая техника. 2022. № 16. С. 16–19.

15. Судакова Т. М., Васильева Н. В. Антикоррупционная экспертиза в оценках эффективности антикоррупционной политики // Всероссийский криминологический журнал. 2018. № 5. С. 689–698.

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

### References

1. Tsirin A.M., Matulis S.N., Molchanova M.A. Social control as a key factor in combating corruption. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2017;(4):24–42. (In Russ.)

2. Klimova O.V., Simorot S.Yu., Ovchinnikova T.A. et al. *Aktualnye voprosy protivodeystviya korruptsii: monografiya = Topical issues of combating corruption: monograph*. Khabarovsk: Izd-vo Tikhookean. gos. un-ta, 2019:128. (In Russ.)

3. Trykanova S.A. Theoretical and applied discourse to the concept of corruption. *Obrazovanie i pravo = Education and Law*. 2022;(2):167–172. (In Russ.)

4. Vagizov R.G. Institution of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman). Emergence in national legal systems for the protection of human rights. *Zakon i pravo = Law and Order*. 2007;(12):35–37. (In Russ.)

5. Sintsov G.V. Institution of the Commissioner for Human Rights in the mechanism of combating corruption. *Yuridicheskiy mir = Legal World*. 2012;(3):30–34. (In Russ.)

6. Korolev S.V. On the activities of authorized institutions in the Russian Federation. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo» = Electronic Scientific Journal "Science. Society. State"*. 2021;(1):21–27. (In Russ.)

7. Emikh V.V. Role of the commissioners for the protection of entrepreneurs rights in the prevention of corruption. *Aktualnye problemy nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti protivodeystviya korruptsii: sb. tr. po itogam Vseros. nauch. konf. = Actual Problems of Scientific Support of the State Policy of the Russian Federation in the Field of Combating Corruption: Collection of Papers of the All-Russian Scientific conference*. Ekaterinburg: Institut filosofii i prava UrO RAN, 2014:327–332. (In Russ.)

8. Feoktistov D.E. *Constitutional and legal status of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation (comparative legal research)*. PhD abstract. Saratov, 2012:24. (In Russ.)

9. Kolobova T.V. State control of the Commissioner for Human Rights in the constituent entities of the Russian Federation: concept, directions, powers. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo = Bulletin of N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod University*. 2020;(6):74–80. (In Russ.)

10. Plotnikova A.E. *Strukturno-organizatsionnye i funktsionalnye osobennosti instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii: monografiya = Structural, organizational and functional features of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation: monograph*. Moscow: Omega-L, 2014:176. (In Russ.)

11. Zrazhevskaya T.D. Institution of the Commissioner for Human Rights as a factor in combating corruption. *Ombudsmen = Ombudsman*. 2012;(2):12–16. (In Russ.)

12. Dolotov R.O., Porosenkov G.A. Commissioner for the Protection of Entrepreneurs Rights under the President of the Russian Federation and mitigation of corruption risks in criminal prosecution of entrepreneurs. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo = Bulletin of Voronezh State University. Series: Law*. 2022;(1):203–214. (In Russ.)

13. Malko A.V., Sumenkov S.Yu. *Privilegii i immunitety kak osobye pravovye isklyucheniya: monografiya = Privileges and immunities as special legal exceptions: monograph*. Penza: IITs PГУ, 2005:180. (In Russ.)

14. Moskalkova T.N. Expert activity of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation in the field of improving legislation on human and civil rights. *Yuridicheskaya tekhnika = Legal Technique*. 2022;(16):16–19. (In Russ.)

15. Sudakova T.M., Vasileva N.V. Anti-corruption expertise in assessing the effectiveness of anti-corruption policy. *Vserossiyskiy kriminologicheskiy zhurnal = All-Russian Criminological Journal*. 2018;(5):689–698. (In Russ.)

16. Moskalkova T.N. Institution of Commissioners for Human Rights: yesterday, today, tomorrow. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYuA) = Bulletin of O.E. Kutafin University*. 2021;(4):23–44. (In Russ.)

**Информация об авторе / Information about the author**

*Д. Е. Феоктистов* – кандидат юридических наук, доцент кафедры частного и публичного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.

*D.E. Feoktistov* – Candidate of Law, Associate Professor of the Sub-department of Private and Public Law, Penza State University, 40 Krasnaya street, Penza, 440026.

**Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов /  
The author declares no conflict of interests**

**Поступила в редакцию / Received 01.09.2022**

**Поступила после рецензирования и доработки / Revised 02.10.2022**

**Принята к публикации / Accepted 20.10.2022**