Калинина Екатерина Геннадьевна. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом: сравнительно-правовое исследование.: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Калинина Екатерина Геннадьевна;[Место защиты: ФГБОУ ВО Уральский государственный юридический университет], 2016.- 227 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы учреждения специализированных уполномоченных по правам человека в России и за рубежом 17**

1. Понятие специализированных уполномоченных по правам человека. 17

2. Становление специализированных уполномоченных по правам человека 31

3. Классификация специализированных уполномоченных по правам человека и форматы их специализации 54

4. Конституционно-правовое регулирование деятельности специализированных уполномоченных по правам человека 71

**Глава 2. Компетенция и организация деятельности специализированных уполномоченных по правам человека в россии и за рубежом 98**

1. Компетенция специализированных уполномоченных по правам человека 98

2. Организация деятельности специализированных уполномоченных по правам человека 135

3. Перспективы и совершенствование деятельности специализированных уполномоченных по правам человека 165

Заключение 195

Список использованных источников и литера туты

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Время неизбежно ставит перед наукой конституционного права вызовы, связанные с поиском альтернативных и эффективных механизмов реализации и защиты прав человека, в рамках проводимой конституционно-правовой политики Российской Федерации.

Одним из таких механизмов в конституционно-правовой политике государства выступили специализированные уполномоченные по правам человека, деятельность которых, наряду с уполномоченными по правам человека общей компетенции, направлена на обеспечение возможности лица пользоваться правами, предупреждение нарушений в области прав человека и защиту в случае их нарушения.

В России XXI века число должностей специализированных  
уполномоченных неуклонно растет. На федеральном уровне в сравнительно  
короткое время были учреждены должности специализированных

уполномоченных по правам ребенка (с 2009 г.), по правам студентов (с 2012 г.), по защите прав предпринимателей (с 2013 г.). Должности уполномоченных по правам ребенка и по защите прав предпринимателей были учреждены также на уровне субъектов Российской Федерации (далее – РФ).

Одновременно на федеральном, региональном уровнях,

в муниципальных образованиях продолжается обсуждение необходимости введения дополнительно иных должностей – уполномоченных по правам инвалидов, военнослужащих, автомобилистов, по защите прав пенсионеров и других. Безусловно, все это указывает на ярко выраженную тенденцию увеличения числа специализированных омбудсменов.

Возникает очевидный вопрос, не сказывается ли количество уполномоченных по правам человека на качестве осуществления ими деятельности и эффективности национальной правозащитной системы в целом. Это ключевой момент, который опускается в работах по изучению отдельных видов омбудсменов.

Действительно, изучение правового статуса каждого отдельно взятого омбудсмена не дает полноценного представления о масштабе правовых проблем, вызванных множественностью омбудсменов. Равно как отсутствует критическая оценка инфляции понятия «омбудсмен», дефектов компетенции и организации, что в конечном итоге ведет к снижению общих показателей эффективности деятельности уполномоченных по правам человека.

В течение XX века мировое сообщество кропотливо готовило нормативную базу для развития специализированных национальных правозащитных учреждений. Нормативными источниками, поощряющими введение специализированных омбудсменов, стали, в частности, такие международные договоры, как Конвенция о правах ребенка (1989), Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990), Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992). В XXI веке международно-правовая значимость защиты прав человека подтверждена Декларацией тысячелетия и Итоговым документом Всемирного саммита 2005 года, а нормативная база пополнилась Конвенцией о правах инвалидов (2006), Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (2007).

Между тем международное сообщество за декларациями

и правозащитной борьбой не обеспечило главное – единство статуса  
специализированных омбудсменов, поставив вопросы их организации  
и функционирования в зависимость от правовой системы, территориальной  
организации власти в каждом отдельном государстве. Государства, в свою  
очередь, в силу особенностей правовых традиций и идеологии предлагают или  
адаптируют в правовой системе различные вариации статуса

специализированных уполномоченных по правам человека. Последствия предсказуемы: становление, формирование, упрочение специализированных омбудсменов в странах мира не совпадают во времени и в настоящий момент находятся на разной стадии развития.

Для сравнения: в ряде зарубежных стран специализированные уполномоченные по правам человека появились еще в начале XX века (Королевство Швеция, Норвегия, Королевство Дания, другие).

Опираясь на преимущество длиною в целый век, иностранные  
государства вводили, упраздняли разнообразные должности

специализированных омбудсменов, среди которых военные, налоговые, полицейские уполномоченные, омбудсмены по защите прав национальных меньшинств, по борьбе с коррупцией, по вопросам окружающей среды, равенства.

С учетом опережающего прогрессивного развития опыт зарубежных стран продолжает оказывать значительное влияние на эволюцию специализированных уполномоченных по правам человека в российской правовой системе.

Специализированные уполномоченные в России находятся на стадии  
апробации. При отсутствии в Конституции РФ соответствующих

учредительных норм понятием «уполномоченный» именуются должности,  
сходные в своих конечных целях, но различающиеся между собой уровнем  
и юридической техникой правового регулирования, организацией,

полномочиями и результативностью. Правовая ситуация по реализации тенденции учреждения специализированных омбудсменов осложняется также федеративным устройством страны, поскольку систему специализированных омбудсменов надлежит организовывать не только в горизонтальном порядке, но и вертикально.

Разумеется, множественность должностей специализированных

уполномоченных по правам человека не может не повлечь целый комплекс  
проблем, начиная от проблем правового регулирования и дублирования  
полномочий, заканчивая проблемами эффективности деятельности

омбудсменов.

Потенциально множественность омбудсменов может привести к тому, что защита прав одного лица попадает под сферу компетенции сразу

нескольких омбудсменов и в конечном счете не обеспечивается ни одним органом. В отдельных случаях, напротив, лицо может считать себя дискриминационно менее защищенным ввиду отсутствия должности омбудсмена, специализирующего в необходимом ему вопросе.

Впрочем, в контрасте с нарастающим в России блоком правовых проблем, в зарубежных странах известный закон действия и противодействия возымел свой эффект. В силу этого в настоящее время иностранные государства все чаще отказываются от идеи наращивания числа уполномоченных в пользу оптимизации национальных правозащитных учреждений.

Такая резкая смена динамики тенденции должна послужить сигналом о необходимости извлечь уроки из зарубежного реформаторского опыта посредством проведения сравнительно-правового исследования деятельности специализированных омбудсменов в России и зарубежных странах.

Принимая во внимание многообразие форм, видов, типов

специализированных уполномоченных по правам человека, выбор стран для  
сравнительного исследования сделан в пользу территорий, представляющих  
каждый континент. Такой подход исключает из круга исследования страны, в  
которых специализированные омбудсмены не учреждены или не получили  
развитие, а также позволяет выделить особенности статуса

специализированных омбудсменов в условиях передовой практики

зарубежных государств всего мира.

В конечном счете анализ тенденции множественности

специализированных уполномоченных по правам человека даст ответ на вопрос о целесообразности специализированных уполномоченных в РФ, а изучение в рамках научной теории их системной организации и компетенции позволит выработать (с учетом зарубежного опыта) рекомендации по совершенствованию деятельности и спрогнозировать перспективы развития специализированных омбудсменов во внутригосударственном механизме защиты прав и свобод человека.

С учетом вышесказанного актуальность настоящего исследования для  
науки конституционного права связана непосредственно с обобщением  
системы специализированных уполномоченных по правам человека,  
выявлением и решением насущных и потенциальных для обозначенной  
тенденции проблем. Такие проблемы – отправная точка в исследовании  
теоретических и практических вопросов регулирования специализированных  
уполномоченных по правам человека. В связи с указанными обстоятельствами  
представленное комплексное сравнительно-правовое исследование

организации и деятельности специализированных омбудсменов

представляется востребованным.

**Степень научной разработанности.**

Положения о национальных правозащитных учреждениях (в том числе об уполномоченных по правам человека), их месте в системе органов, компетенции не раз входили в предмет исследования таких авторов, как С.А. Авакьян, М.С. Башимов, В.А. Карташкин, С.А. Князькин, Г.Н. Комкова, А.С. Морозова, М.Ю. Середа, А.Ю. Сунгуров, М.Т. Тимофеев, Л.А. Тхабисимова, Д.Е. Феоктистов, Н.Ю. Хаманева, В.В. Чуксина, В.В. Эмих.

При этом в большинстве работ российских ученых акцент сделан на  
уполномоченном по правам человека общей компетенции. Повышенное же  
внимание к изучению вопросов, связанных с деятельностью

специализированных омбудсменов, наблюдается в научной литературе лишь в последние годы в связи с политико-правовыми реалиями.

Одни авторы в ходе исследований омбудсмена общей компетенции (например, С.И. Глушкова, О.И. Белоножкина, Е.И. Носырева, О.О. Миронов) выносят на обсуждение предложения об учреждении различных новых специализированных уполномоченных по правам человека.

Работы других авторов направлены на изучение статуса отдельных  
специализированных уполномоченных по правам человека. Среди

исследований в данном направлении можно назвать, в частности, диссертации И.Е. Певцовой, А.В. Колосова, П.Л. Лихтера, А.П. Горбачева, В.А. Фадеевой.

Известной первой работой в данном направлении, заложившей основы понимания деятельности специализированных омбудсменов в России и за рубежом, стала диссертация 2004 года на соискание степени кандидата юридических наук З.М. Шабановой «Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах».

Однако не умаляя научный труд авторов в части развития национальных  
правозащитных учреждений, отметим, что в указанных работах проблемы,  
касающиеся правового регулирования, компетенции и организации  
деятельности специализированных омбудсменов как единого вида

правозащитных учреждений, не обобщены и не раскрыты ввиду сравнительно недавнего становления в России специализированных уполномоченных по правам человека.

**Объектом диссертационного исследования** являются конституционно-правовые отношения, связанные с организацией деятельности и компетенцией специализированных уполномоченных по правам человека в России и за рубежом.

**Предмет диссертационного исследования** составляют правовые  
нормы, с помощью которых осуществляется конституционное и

законодательное регулирование организации деятельности и компетенции специализированных уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и зарубежных странах, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов иностранных юрисдикций в части регулирования отдельных аспектов конституционно-правового статуса специализированных омбудсменов.

**Цель настоящей работы** – комплексное сравнительно-правовое  
исследование становления и деятельности специализированных

уполномоченных по правам человека в России и зарубежных странах, оценка тенденции множественности омбудсменов, выявление сопутствующих деятельности проблем и определение способов их преодоления, а также прогнозирование перспектив развития специализированных омбудсменов

в России.

В соответствии с указанной целью были поставлены следующие задачи:

1. определить понятие «специализированный уполномоченный по правам человека», выявить причины, определившие возникновение специализированных омбудсменов, и изучить влияние международного сообщества на становление специализированных омбудсменов;
2. рассмотреть и предложить классификации специализированных уполномоченных по правам человека; установить основные форматы функциональной специализации омбудсменов в России и зарубежных странах;
3. проанализировать конституционно-правовое регулирование деятельности специализированных омбудсменов и определить конституционно-правовые основания статуса и деятельности специализированных омбудсменов;
4. определить компетенционные особенности специализированных уполномоченных в России и зарубежных странах;
5. выявить основные правовые проблемы, связанные с организацией и компетенцией специализированных уполномоченных по правам человека;
6. рассмотреть действующие и возможные способы взаимодействия специализированных уполномоченных с уполномоченными общей компетенции;
7. оценить перспективы развития специализированных уполномоченных по правам человека на основании анализа доктрины и практики и рекомендовать направления по совершенствованию деятельности специализированных омбудсменов в России.

**Научная новизна исследования.** В настоящей работе впервые  
проведено комплексное сравнительно-правовое исследование деятельности  
специализированных уполномоченных по правам человека в России  
и зарубежных странах как единого вида национального правозащитного  
учреждения. Работа представляет собой целостное исследование

конституционно-правового регулирования, компетенционного

и организационного блока статуса специализированных уполномоченных по правам человека в РФ с учетом зарубежного опыта. Исследование теоретических и практических аспектов, связанных с деятельностью уполномоченных, позволило определить прогрессивный опыт иностранных государств, который может быть реализован в России.

**Методология исследования**. Для решения поставленных задач были использованы общенаучные методы, такие как анализ и синтез, диалектический метод, сравнительно-правовой метод (внешнее и внутреннее сравнение), а также частнонаучные методы: формально-юридический, историко-правовой, формально-логический, системный и другие методы.

**Теоретическую основу исследования** составили труды отечественных ученых по вопросам о системе государственной защиты прав и свобод человека, среди которых С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, А.Т. Карасев, В.А. Карташкин, Ф.М. Кобзарев, А.Н. Кокотов, Г.Н. Комкова, Н.М. Коркунов, С.А. Корф, М.И. Кукушкин, М.С. Саликов, Б.С. Эбзеев и другие.

В теоретических вопросах организации деятельности и компетенции специализированных уполномоченных по правам человека, омбудсмена общей компетенции, иных национальных учреждений, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина, большое значение имеют работы таких авторов, как С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Д.Н. Бахрах, М.С. Башимов, Н.А. Богданова, В.В. Бойцова, Н.В. Витрук, Д.М. Евстифеев, С.А. Князькин, Н.Е. Колобаева, В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, А.П. Коренев, Ю.С. Кручинин, А.Г. Майоров, А.А. Мишин, А.С. Морозова, С.Э. Несмеянова, Е.И. Носырева, М.Ю. Середа, Б.А. Страшун, А.Ю. Сунгуров, М.Т. Тимофеев, Л.А. Тхабисимова, А.И. Ухтияров, Д.Е. Феоктистов, Н.Ю. Хаманева, В.В. Чуксина, В.В. Эмих и других.

Ряд вопросов, связанных со специализированными уполномоченными  
по правам человека, в том числе с уполномоченными по правам ребенка,  
по защите прав предпринимателей, по правам военнослужащих

как самостоятельных должностей, были раскрыты в исследованиях О.А. Бондаренко, А.П. Горбачева, А.А. Ефремова, А. Калих, А.В. Колосова, П.Л. Лихтера, И.Е. Певцовой, М.Т. Тимофеева, З.М. Шабановой, В.А. Фадеевой.

Значимой с практической точки зрения является оценка

специализированных уполномоченных лицами, занимающими в разные периоды времени и в разных странах должности уполномоченных по правам человека и специализированных омбудсменов, среди которых Е.Н. Артюх, Б. Кастро (B. Castro), Е. Лентовска, В.П. Лукин, О.О. Миронов, Б.Ю. Титов, Э.А. Памфилова.

Исследованию омбудсменов посвящены труды и зарубежных ученых, среди которых К. Адам (С. Adam), М. Акпомувире (M. Akpomuvire), Л.Ф.М. Бесселинк (L.F.M. Besselink), А.М. Бертелли (A.M. Bertelli), И. Бизяк (I. Bizjak), Дж. В. Кармона (G.V. Carmona), М. Чешмеджиева (M. Cheshmedzieva), А. Фаббрикотти (A. Fabbricotti), К. Хуссейн (K.Hossain), Д. Джакоби (D. Jacoby), Г. Кучко-Стэдмайер (G. Kucsko-Stadlmayer), К. Папастилианос (С. Papastylianos), Линда С. Райф (Linda C. Reif), Р. Рибо (R. Ribo), М. Сеневиратне (М. Seneviratne), А. Стамк (A. Stuhmcke), другие.

**Эмпирическая основа исследования** сформирована с учетом судебной  
практики, аналитических и статистических данных, касающихся

регулирования отдельных аспектов конституционно-правового статуса специализированных омбудсменов. В работе использованы материалы, в том числе размещенные на официальных сайтах омбудсменов.

**В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. Сформулировано авторское определение специализированного

уполномоченного по правам человека, учитывающее разные правовые системы, а также особенности назначения, формирования аппарата, сферы влияния специализированного омбудсмена и его современную задачу по проведению государственно-правовой политики.

Специализированный уполномоченный по правам человека –

это должностное лицо, назначаемое в соответствии с конституцией или иным нормативным правовым актом государства, независимое, обладающее специальными полномочиями по обеспечению защиты определенных прав и свобод или прав отдельной группы лиц, осуществляющее контроль за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления по соблюдению указанных прав при формировании и реализации проводимой государством политики.

1. Выявлены историко-правовые причины наднационального уровня и политико-правовые причины внутригосударственного уровня, обусловившие становление и развитие специализированных уполномоченных по правам человека в России и за рубежом. Вместе с тем обосновано, что внутригосударственные политико-правовые причины являются решающими для введения в правовую систему специализированных омбудсменов.
2. Сформулированы критерии для определения направлений специализации омбудсменов: критерий «уязвимая» группа лиц (уполномоченный по правам лиц с ограниченными возможностями здоровья, по правам ребенка); критерий «национальная безопасность» (уполномоченный по делам военнослужащих); критерий «проблемная сфера в государственной политике» (уполномоченный по борьбе с коррупцией, по охране окружающей среды). Данные критерии служат достоверным объяснением наибольшего признания в правовых системах мира таких видов специализированных омбудсменов как уполномоченного по защите прав ребенка (большинство стран мира), военного омбудсмена (Австралийский Союз, Австрийская Республика, Федеративная Республика Германия, Канада, Государство Израиль, Королевство Швеция, Финляндия), уполномоченного по борьбе с коррупцией (страны Африки и Азии).
3. Выделены три варианта конституционно-правового регулирования должности специализированного омбудсмена: (1) закрепление в конституции регулятивных норм об уполномоченных по правам человека, в том числе

специализированных; (2) закрепление в конституции казуистичной

отсылочной нормы о специализированном уполномоченном по правам человека; (3) закрепление в конституции иных норм (общих, дефинитивных, декларативных), в том числе касающихся гарантий прав и свобод человека, которые могут быть истолкованы в качестве нормативного основания для законно-практической деятельности специализированных омбудсменов, независимо от содержательного объема изложенных конституционных положений.

1. Предложена собственная классификация национальных правозащитных учреждений по типам их организации в одном государстве: моноструктура (создание единого национального органа по правам человека); дуалистическая структура (функционирование двух национальных внесудебных органов по правам человека общей компетенции); мультиструктура (неограниченное число национальных правозащитных учреждений, в том числе специализированных). Фундаментом выделения автором типа мультиструктуры выступает тенденция множественности омбудсменов, а отражением – тенденция оптимизации.
2. Установлены и проанализированы два формата (варианта) структурной организации деятельности специализированных омбудсменов: «обособленный» и «интеграционный». «Обособленный» формат предполагает введение множества должностей специализированных омбудсменов как независимых, самостоятельно функционирующих органов в общегосударственной системе (Россия, Израиль, Исламская Республика Пакистан). «Интеграционный» формат базируется на объединении специализированных уполномоченных в единое учреждение (Республика Болгария, Венгерская Республика, Греческая Республика, Норвегия, Финляндия, Королевство Швеция и другие).
3. Выявлены преимущества «интеграционного» формата организации деятельности специализированных уполномоченных по правам человека (в частности, единство практики при осуществлении омбудсменами

полномочий, высокий уровень взаимодействия омбудсменов и (или) отделов в рамках одного органа, в том числе путем проведения совместных комиссий, рабочих групп и иных форм взаимодействия; регулирование деятельности омбудсменов единым нормативно-правовым актом; реализация принципа «одного окна» для заявителя).

Выделены три способа перехода к «интеграционному» формату, которые могут быть применены и в России: 1) упразднение должности специализированного омбудсмена с перераспределением его полномочий (с учетом опыта Венгерской Республики, Коста-Рики, Канады, Королевства Дании, Норвегии); 2) объединение специализированных уполномоченных в коллективный орган (комиссия, комитет) с сохранением принципа разделения направлений деятельности (с учетом опыта Австралийского Союза); 3) объединение должностей и создание единого аппарата омбудсменов с сохранением принципа разделения направлений деятельности (с учетом опыта Греческой Республики, Королевства Швеции, Финляндии).

1. Сделан вывод о том, что компетенция специализированных уполномоченных по правам человека носит смешанный характер и включает в себя контроль за органами публичной власти, соблюдением законности в целом и защиту прав человека. Обоснована необходимость расширения компетенции специализированных уполномоченных по правам человека в России за счет наделения их дополнительными полномочиями (в частности, по организации проверок по собственной инициативе, присутствию в качестве эксперта на заседаниях рабочих групп органов государства; обращению в суд от имени заявителя или группы лиц).
2. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования деятельности специализированных уполномоченных по правам человека в России. В частности, предлагается принять Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав в Российской Федерации», в котором раскрыть статус специализированных омбудсменов, принципы, гарантии их деятельности, компетенцию и

ответственность, иные элементы статуса; установить единые цензы для федеральных уполномоченных по правам человека, в том числе цензы образования, отсутствия судимости, дееспособности, гражданства для обеспечения единства их статусов; определить общие принципы организации деятельности специализированных уполномоченных в субъектах РФ.

Альтернативно предложено внести изменения в Федеральный закон  
от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации  
законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации», дополнив главу II.1 положениями, определяющими рамочный статус специализированных уполномоченных в субъектах РФ.

Кроме того, предложено осуществить пробную оптимизацию

национальных правозащитных учреждений на региональном уровне.

**Теоретическая значимость** работы состоит в систематизации и обобщении теории и практического опыта РФ и зарубежных стран по вопросу правовой и функциональной организации деятельности специализированных уполномоченных по правам человека. Настоящая работа представляет собой целостное сравнительно-правовое исследование, в котором рассмотрены понятие, виды специализированных омбудсменов, а также причины становления данной должности как правового явления. В работе определены конституционно - правовые основания деятельности специализированных уполномоченных по правам человека в России и в иностранных юрисдикциях. Кроме того, рассмотрены форматы функционирования специализированных омбудсменов и проанализирована практика перехода от одного формата к другому, на основании чего сделаны выводы о возможности переноса опыта зарубежных стран по смене формата в российскую правовую систему. Также выявлены проблемы, связанные с деятельностью специализированных омбудсменов, и предложены правовые пути их преодоления, в основе которых лежат научные изыскания о форматах функционирования омбудсменов.

**Практическая значимость исследования.** Результаты исследования

определяют направления по совершенствованию действующего федерального  
и регионального законодательства путем принятия нового нормативного  
правового акта и (или) путем внесения изменений с целью приведения  
системы российского законодательства, регулирующего статус

специализированных уполномоченных по правам человека, к правовому  
системному единству. Материалы диссертационного исследования также  
могут быть использованы при подготовке к проведению занятий  
по дисциплинам «Конституционное право», «Конституционное право

зарубежных стран», «Механизмы реализации и защиты прав человека».

**Апробация результатов исследования**.

Диссертация выполнена на кафедре конституционного права Уральского  
государственного юридического университета, где работа прошла

рецензирование, обсуждение и была рекомендована к защите.

Основные теоретические и практические положения диссертации нашли свое отражение в подготовленных автором публикациях в рецензируемых научных журналах, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, а также в выступлениях на межвузовских, всероссийских и международных конференциях таких, как «Право в современном мире. 20 лет Конституции РФ» 2013 г. (г. Екатеринбург), «Проблемы реформирования российской государственности» 2013, 2014 гг. (Екатеринбург), Уральский форум конституционалистов 2015, 2016 гг. (Екатеринбург), «Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности» 2016 г. (г. Пятигорск), «Эволюция российского права» 2016 г. (Екатеринбург), «Электронная демократия в России: Междисциплинарные аспекты» 2016 г. (г. Барнаул).

**Структура и содержание диссертационного исследования**. Структура диссертации предопределена целью и задачами исследования, состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

## Становление специализированных уполномоченных по правам человека

В научной литературе основополагающим общим понятием для исследования специализированных уполномоченных по правам человека, как правило, выступает понятие «омбудсмен». Также встречается транслитерация «омбудсман». Обращение к данному понятию оправдано исторически и лингвистически, а именно учреждением в Швеции должности с соответствующим наименованием «ombudsman», «Justitieombudsman». В средние века слово «umbud» в шведском языке обозначало силу и авторитет .

В дальнейшем, принимая во внимание трудности перевода, в англоязычных странах иностранный термин «омбудсмен» переведен и осмыслен как «парламентский комиссионер»3. Сталкиваясь с политико-правовыми особенностями государств, терминология в отношении исследуемого понятия в правовых системах мира различается по настоящий день: «уполномоченный по правам человека», «защитник прав человека», «медиатор», «общественная палата жалоб», другие наименования.

В современный период в зарубежной литературе активно внедряется нейтральный с тендерной точки зрения термин «лицо, занимающее должность омбудсмена» («ombudsperson», «ombudsofficer»). В работе термины «уполномоченный по правам человека», «омбудсмен», а также транслитерация «омбудсман» рассматриваются как синонимичные.

Вместе с тем известно, если термины обладают определенной устойчивостью, то осмысление понятия может меняться с течением времени.

Одно из первых определений «омбудсмен» изложено во Всемирной энциклопедии в 1972 году. Согласно данному определению «омбудсмен — это независимое публичное должностное лицо, которое расследует жалобы граждан на должностных лиц правительственных органов. Значительную часть его работы занимают жалобы ... в таких делах как жилищные, по взиманию налогов, по участию в выборах, о выплате благотворительных пособий...» . Пожалуй, это одно из первых классических определений, в котором прослеживается связь между компетенцией омбудсмена и сферами ее применения

Однако в научных кругах принято считать, что классическим является определение «омбудсмен», данное в 1974 году Международной ассоциацией юристов. Согласно классическому пониманию омбудсмен - государственный орган, учрежденный в соответствии с конституцией или актом парламента, возглавляемый независимым и обладающим высокой квалификацией должностным лицом, который несет ответственность перед парламентом, наделен полномочиями проводить расследования по жалобам лиц о нарушении их прав и свобод органами исполнительной власти, должностными лицами, давать рекомендации органам и должностным лицам и публиковать отчеты . К данному определению обращаются российские и иностранные ученые как в официальных докладах, например, подготовленных для всемирной организации

Международного института омбудсмена , так и в научных трудах . Подобное классическому встречается определение в Британской энциклопедии, согласно которому омбудсмен назначается на должность парламентом из числа независимых лиц с безупречной репутацией. В силу закона и в целях защиты прав и интересов населения он содействует надлежащему управлению со стороны органов исполнительных власти, выявляет случаи ненадлежащих действий (бездействия), решений, способствует устранению пороков осуществления властных полномочий .

Безусловно, в свете первых теоретических изысканий понятие «омбудсмен» стало постепенно находить современные определения в позитивном праве.

В частности, в системе Организации Объединенных Наций (далее - ООН) немалое значение имеет резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 48/134 от 20 декабря 1993 года «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека»10. Приложением к резолюции выступают «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека», также известные как Парижские принципы (далее по тексту) . Дефиниция «омбудсмен» в названных документах отсутствует, однако в Парижских принципах омбудсмен рассматривается в качестве органа, занимающегося поощрением и защитой прав человека .

Стоит отметить, что несмотря на частые обращения ученых к Парижским принципам для выведения признаков понятия «омбудсмен», омбудсмен в контексте документа упоминается не как национальное учреждение, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, а как «иной несудебный орган», созданных в этих же целях, участвующий в консультациях национального учреждения .

Полагаем, что такое разночтение может быть истолковано следующим образом. Упоминание в тексте Парижских принципов термина «омбудсмен» не исключает того, что омбудсмен относится к национальному учреждению в сфере защиты прав и свобод, если учрежден и действует в соответствии с изложенными в документе принципами. В то же время становится возможной ситуация функционирования в государстве более одного органа, занимающегося защитой прав и свобод, в том числе одного и более омбудсменов.

## Классификация специализированных уполномоченных по правам человека и форматы их специализации

Во-первых, специализированные омбудсмены остаются в тени основного национального правозащитного учреждения с точки зрения Международного координационного комитета национальных правозащитных учреждений, действующего под эгидой Верховного комиссара по правам человека ООН. Деятельность последнего заключается в установлении соответствия национальных правозащитных институтов минимальным стандартам, провозглашенных Принципами, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, установленных Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 года.

Как отмечают преимущественно зарубежные правоведы, едва ли в настоящее время специализированные омбудсмены могут получить аккредитацию Международного координационного комитета национальных правозащитных учреждений в силу дополнительного статуса специализированных омбудсменов к основному национальному учреждению и ограниченности компетенции Мнение об исследуемых уполномоченных как варианте специализации классической модели омбудсмена или как аутентичной структуре, специфика деятельности которой связана с определенной группой субъектов встречается и в России120.

Во-вторых, вьгд ел енная компетенция для специализированных уполномоченных не исключается из компетенции других национальных правозащитных учреждений, что изначально ставит под сомнение социальную ценность учреждения специализированной должности.

Следующей смежной классификацией уже непосредственно специализированных омбудсменов является выделение моделей их полномочий. Классификация берет свои истоки в зарубежных трудах, где предлагается выделять базовую (классическую) модель, модель «Верховенство закона», модель «Права человека».

Базовая (классическая) модель включает полномочия, характерные для классического омбудсмена общей компетенции: рассмотрение жалоб, вынесение рекомендации в отсутствие полномочий государственно-властного характера, обобщение результатов деятельности в докладах. Именно специализированные омбудсмены такой модели рассматриваются как эволютивное продолжение омбудсмена общей компетенции. Такая модель встречается в Бельгии, Болгарии, Норвегии, Исландии, Израиле, Великобритании.

Модель «Верховенство закона», помимо базовых, включает дополнительные полномочия, выраженные в форме контроля за деятельностью органов государства. Ключевая задача специализированных омбудсменов данной модели обеспечить надлежащую административную деятельность, в связи с чем они наделены полномочиями по обращению в органы конституционного контроля с запросом о проверке конституционности нормативного акта, обращению в судебные органы с заявлением об оспаривании нормативного акта (Австрия, Испания, Словения), по приостановлению действия индивидуальных актов (Македония, Босния и Герцеговина). Кроме того, уполномоченные данной модели вправе возбуждать уголовное или дисциплинарное преследование государственных служащих, а также могут быть привлечены в процесс в качестве третьих лиц по соответствующей категории дел (Польша, Швеция, Босния и Герцеговина).

Модель «Права человека» наделяет специализированных омбудсменов дополнительными правами и обязанностями для обеспечения соблюдения основных прав и свобод человека. Среди дополнительных особых полномочий выделим обращение в органы конституционного контроля с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом (Армения, Грузия, Украина), с запросом о толковании положений конституции, затрагивающих права и свободы (Венгрия, Украина); обращение в судебные органы в связи с нарушением защищаемых уполномоченным прав (Грузия, Российская Федерация, Казахстан, Украина). Также специализированные уполномоченные описываемой модели содействуют правам человека путем просвещения и образования в области прав человека (Польша, Российская Федерация), взаимодействуют с неправительственными и международными организациями в контексте поставленных перед ними задач, обобщают информацию о ситуации в поднадзорной области и доводят до органов государства, которым они подотчетны.

В отношении полномочий специализированного уполномоченного по правам человека может быть также предложена классификация Б.Н. Топорннна по критерию инициативы в реализации полномочий. Топорнин Б.Н. выделял две модели омбудсменов: «пассивную» и «активную» модель . «Пассивный» омбудсмен реагирует постфактум, т.е. после поступления к нему необходимого для принятия мер основания, например жалобы лица. «Активный» омбудсмен наделен более широкой компетенцией, позволяющей ему предпринимать не только меры реагирования на основании жалобы или иного документа, но и превентивные меры для предупреждения нарушения прав и (или) действия (бездействия) со стороны органа публичной власти, а также обращаться к иным методам правозащитной деятельности по собственной инициативе.

Предложенные классификации полномочий, в соответствии с которыми различаются модели омбудсменов по базовым и дополнительным полномочиям и по инициативе в их реализации, не противоречат, а дополняют друг друга.

Не менее важной классификацией является классификация по порядку назначения омбудсмена и его подотчетности Обобщение практики правовых систем и соответствующих нормативных предписаний позволяет выделить три вида специализированных уполномоченных: парламентские, исполнительные и гибридные. Парламентский специализированный омбудсмен назначается на должность и отчитывается перед парламентом. Его должность вводится конституцией или нормативно-правовым актом (ФРГ, Польша). Исполнительный специализированный омбудсмен назначается на должность высшим должностным лицом государства или высшим исполнительным органом. Перед последним, как правило, отчитывается, хотя не исключается отчетность перед парламентом. Должность вводится Конституцией или нормативно-правовым актом, в том числе подзаконным правовым актом. Предпочтение «исполнительным» специализированным о мбуд сменам отдают страны Северной Америки. Например, в США внедрение омбудсмена общей компетенции не принесло ожидаемых результатов В качестве альтернативы были выбраны специализированные «исполнительные» омбуд смены, к полномочиям которых относится контроль деятельности администрации в целом на уровне штата, округа или города либо за отдельными направлениями деятельности: здравоохранением , образованием , предпринимательской деятельностью и другими.

## Организация деятельности специализированных уполномоченных по правам человека

Кроме того, в Финляндии продолжает функционировать Омбудсмен по вопросам равенства (учрежден при Министерстве здравоохранения и социальных дел) в соответствии с Актом о равенстве женщин и мужчин. В Акт о равенстве в 2014 году были внесены поправки, касающиеся запрета дискриминации по признаку пола и по признаку тендерного самовыражения физического лица. Министерство социальных дел и здравоохранения контролирует исполнение положений Акта о равенстве.

Власти Венгрии до интеграционных реформ, будучи заинтересованными в разрешении проблем, касающихся защиты прав национальных и этнических меньшинств, предусмотрели особую институциональную форму защиты прав -Комиссара Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств. В Конституции Венгрии 1949 года (ныне утратила силу) в статье 32В было закреплено, что Комиссар вправе расследовать или поручать расследование по поводу ставших ему известными нарушений в связи с правами национальных и этнических меньшинств и выступать с инициативой о принятии общих или индивидуальных мер по устранению этих нарушений.

В странах Азии, африканского континента, Карибского бассейна компетенция специализированных омбудсменов имеет свои особенности.

Сравнительно небольшое количество омбудсменов в мире обладает прямо закрепленными полномочиями по противодействию коррупции. Именно в странах Африки вводится должность омбудсмена, обладающего полномочиями по противодействию коррупции, а также контролю за соблюдением правил служебного поведения должностными лицами (установление конфликта интересов, служебного покровительства, растраты). В частности, такими специализированными полномочиями наделен омбудсмен в Белизе, Республиках Уганда, Намибия, Гана, Руанда, Маврикий, Сейшельские острова, в Королевстве Лесото, в Южно-Африканской Республике232.

Примечательно, но международное сообщество не раз высказало сомнения в эффективности должности специализированного омбудсмена по противодействию коррупции. В 1997 году в Программе развития ООН дана критическая оценка его деятельности в связи с тем, что такая должность крайне малоэ фф ективна при выявлении больших коррупционных схем в системе государственного управления в отсутствие надлежащих полномочий по инициации судебных разбирательств и механизмов принуждения . Поэтому специализированный омбудсмен по противодействию коррупции может рассматриваться как дополнительный, а не основной институт. Основным субстантивным (независимым) институтом выступает комиссия (комитет) по борьбе с коррупцией.

Вместе с тем в Уганде, Гане, Намибии, Южно-Африканской Республике омбудсмен вправе расследовать действия (бездействие) должностных лиц, в том числе при наличии признаков коррупции. И в ходе расследования требования омбудсмена к должностным лицам носят обязательный для подконтрольных субъектов характер. Впрочем, наличие у омбудсменов императивных полномочий, схожих с полномочиями судебного органа, еще одна характерная черта развития правозащитных учреждений в странах Африки235.

Аналогичная особенность, связанная со специализацией омбудсменов на борьбе с коррупцией, наблюдается в странах Азии, Карибского бассейна, Тихоокеанского региона. К таким странам относятся: Независимое Государство Папуа — Новая Гвинея, Республика Вануату, Тринидад и Тобаго, Филиппины, Индонезия, Тайвань. Также такими полномочиями наделены омбудсмены в составе комиссии в специальном административном районе Китайской Народной Республики - Макао, а также омбудсмены, действующие в ряде штатов

В странах Азиатско-ІІгхо океанского региона государственные правозащитные органы создаются преимущественно в коллегиальной форме, в том числе путем слияния омбудсмена с иным учреждением. Так, в 2008 году в Республике Корея была организована Комиссия по правам человека и противодействию коррупции, в которую вошли Омбудсмен Кореи, Независимая Комиссия по противодействию коррупции и Комиссия по административным жалобам.

Для сравнения, в Индии объединение двух учреждений не случилось. За противодействие коррупции в Индии отвечает Центральная Комиссия бдительности (далее - Комиссия бдительности), в то время как в компетенцию омбудсмена входит контроль за деятельностью должностных лиц в целом Однако если неправомерная деятельность должностных лиц обусловлена коррупциогеннымн факторами, то дело не передается на рассмотрение Комиссии бдительности, а завершается омбудсменом Такой подход объясняется более сильным правовым статусом омбудсмена в сравнении с Комиссией . В частности, деятельность Комиссии не лишена политического вмешательства и тесно связана с исполнительной властью государства. Кроме того, Комиссия не наделена правом возбуждать уголовные дела по выявленным фактам, решения, принимаемые Комиссией, носят рекомендательный характер. В связи с чем данные Комиссией рекомендации относительно наказания виновного лица могут не учитываться компетентными органами .

## Перспективы и совершенствование деятельности специализированных уполномоченных по правам человека

Введение обязательного требования о наличии у кандидата высшего образования в главах, посвященных статусу отдельных уполномоченных, может бьпъ дополнено указанием на необходимую специальность.

Так, представляется справедливым требование высшего юридического или экономического образования , предъявляемое к федеральному бизнес омбудсмену. Требование «юридического» образования обусловлено следующими факторами. Во-первых, ключевыми задачами уполномоченных являются защита прав, осуществление контроля за действиями, бездействием должностных лиц и законностью принимаемых актов, участие в формировании государственно-правовой политики, в том числе посредством направления предложений по совершенствованию законодательства, а также обеспечение правового просвещения. Очевидно, что максимальную результативность при выполнении поставленных задач продемонстрирует лицо, обладающее высшим образованием по специальности «юриспруденция». В ином случае, у омбудсмена должен быть аппарат из числа юристов, обеспечивающих выполнение поставленных задач, и подготавливающих правовую часть позиции омбудсмена. Последнее, в свою очередь, понижает авторитет специализированного уполномоченного. Во-вторых, образовательный ценз сближает правовой статус омбудсмена со статусом судей330, что соотносится с зарубежным правовым опытом и обеспечивает большую независимость омбудсмена при принятии им решений.

Аналогично федеральный уполномоченный по правам ребенка должен соответствовать требованиям о наличии высшего педагогического и психологического образования.

В случае определения единых цензов в федеральном законе можно будет говорить о едином статусе федеральных уполномоченных по правам человека в России. Преследуя эту же цель, считаем необходимым ввести в закон статью следующего содержания: «Уполномоченные по защите прав в Российской Федерации обладают единым статусом. Особенности правового положения отдельных видов уполномоченных определяются настоящим законом, а в случаях им предусмотренных, также законами субъектов Российской Федерации».

Среди полномочий, которыми должны быть наделены все федеральные омбуд смены: рассмотрение жалоб от физических, юридических лиц, должностных лиц, при этом жалоба должна быть подана не позднее истечения

О статусе судей в Российской Федерации Закон Российской Федерации от 26 06 1992 №3132-1 (ред от 28 11 2015. с изм от 14 12 2015)//Российская газета №170 29 07 19 шести месяцев со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении, проведение проверок; подготовка рекомендаций, заключений, отчетов; участие в формировании государственной политики в подведомственной сфере, в том числе путем направления в профильные органы предложений о внесении изменений в законодательство; досудебное урегулирование спора посредством выступления в роли медиатора.

Кроме того, определяя место уполномоченных в общегосударственной системе, необходимо предоставить омбудсменам следующие полномочия: при взаимодействии с законодательной ветвью власти: право омбудсменов делегировать представителей с целью обсуждения законопроекта и готовить заключения на законопроекты при их рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания РФ. при взаимодействии с органами исполнительной власти: приглашение омбудсменов в качестве экспертов на заседания рабочих групп, коллегий, участие в составе общественных советов включение позиции омбудсмена в заключение о результатах оценки фактического воздействия нормативных правовых актов. при взаимодействии с судебной властью: подготовка заключений Amicus curiae211 для судей, в том числе Конституционного Суда РФ. Заключение должно носить аналитический и информационный характер об аспектах рассматриваемого судом вопроса, если данный вопрос относится к сфере компетенции уполномоченного. Инициатива в подготовке заключений Amicus сипае может исходить от специализированного омбудсмена, по просьбе заявителя или суда; представляется важным сохранить право омбудсмена общей компетенции на обращение в Конституционный Суд РФ.

Кроме того, следует предоставить право знакомиться с материалами уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях по вопросам, находящимся на рассмотрении уполномоченных на основании полученных ими жалоб; присутствие на судебных заседаниях в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования; обжалование в суде Лат «Друг суда;; ненормативных правовых актов муниципальных образований. При взаимодействии с органами местного самоуправления: направление предписаний, подлежащих немедленному исполнению о приостановлении ненормативных правовых актов муниципальных образований на срок до вступления в силу решения суда (с их одновременным обжалованием в судебном порядке).

При взаимодействии с обществом: правовое просвещение, проведение научных исследований в подведомственной сфере.

Иные полномочия, гарантии и ответственность, не указанные в настоящем перечне, но предоставленные омбудсменам согласно текущему законодательству, должны быть приведены к единому знаменателю и отражены в ходе реформирования законодательства либо в общих положениях о статусе уполномоченных, либо при наличии особенностей полномочий - в отдельных главах.

Разумеется, сама реформа по интеграции специализированных омбудсменов потребует от регулирующего их правовой статус акта высокой юридической техники, благодаря которой предстоит определить как общий статус аппарата, так и специальный статус каждого из омбудсменов