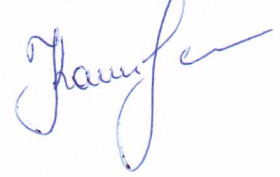


На правах рукописи



КАЛИНИНА
Екатерина Геннадьевна

**СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ УПОЛНОМОЧЕННЫЕ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Специальность 12.00.02 - Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Уральский государственный юридический университет» на кафедре конституционного права

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Несмеянова Светлана Эдуардовна

Официальные оппоненты: **Комкова Галина Николаевна**, заслуженный юрист России, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»
Морозова Александра Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления - филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

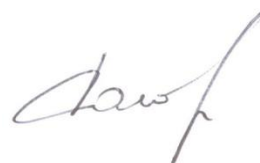
Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пятигорский государственный университет»

Защита состоится «22» декабря 2016 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.282.02, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет» по адресу: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «УрГЮУ» <http://www.usla.ru>

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор



С.Ю. Головина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 омбудсмана 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 зависимости 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» именуется 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 омбудсмана, 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. Серeda, 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 омбудсмeна 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. Середина, 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 (C. 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 (C. Papastylianos), Линда С. Райф (Linda C. Reif), Р. Рибо (R. Ribo), М. Сеневираатне (M. 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.

2. 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.

3. 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 омбудсмента (Австралийский Союз, Австрийская Республика, Федеративная Республика Германия, Канада, Государство Израиль, Королевство Швеция, Финляндия), уполномоченного по борьбе с коррупцией (страны Африки и Азии).

4. Выделены три варианта конституционно-правового регулирования должности специализированного омбудсмента: (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.

5. 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.

6. 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).

7. 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).

8. 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).

9. 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертации; показана степень ее научной разработанности, определены объект и предмет исследования, основная цель и задачи, методологическая, теоретическая и эмпирическая основы исследования; раскрыта научная новизна, описана теоретическая и практическая значимость; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; приведены данные об апробации результатов исследования.

Глава первая **«Теоретические основы учреждения специализированных уполномоченных по правам человека в России и за рубежом»** состоит из четырех параграфов, в которых на примере отдельных стран мира с проекцией на российскую правовую систему проанализированы нормативное и общетеоретическое понятия, причины становления, классификации, правовое регулирование специализированных уполномоченных по правам человека.

В первом параграфе **«Понятие специализированных уполномоченных по правам человека»** анализируется терминология и ключевые определения, необходимые для проведения исследования («омбудсмен», «уполномоченный», «специализированный»).

Диссертантом доказывается, что понятие «омбудсмен» не является статическим. Под влиянием множества политико-правовых факторов на международном и внутригосударственном уровнях содержание понятия «омбудсмен» перманентно меняется.

Термины «специализированный уполномоченный по правам человека», «категорийный омбудсмен» и иные встречающиеся в нормативных и доктринальных источниках варианты – примеры обновленного подхода к осмыслению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

Анализ определения «специализированный омбудсмен» по отношению

к термину «омбудсмен» не предполагает противопоставление омбудсмену общей компетенции. Однако правовое положение специализированного омбудсмена содержит отличительные черты, позволяющие ему функционировать параллельно с омбудсменом общей компетенции в качестве правозащитного учреждения.

Исследуя сложившиеся в науке подходы, автор отмечает произошедшие изменения в признаках понятия, в фактической стороне деятельности уполномоченных и предлагает новое определение «специализированный омбудсмен» в его современном осмыслении.

Во втором параграфе **«Становление специализированных уполномоченных по правам человека»** раскрыт ряд историко-правовых причин наднационального уровня и политико-правовых причин внутригосударственного уровня становления специализированных уполномоченных по правам человека.

С момента основания Организации Объединенных Наций по настоящее время государства, становясь участниками международных договоров, обязуются развивать национальные правозащитные учреждения. Международное сообщество с завидной частотой рекомендует создавать условия для всестороннего поощрения и защиты прав отдельных лиц и народов, оперируя критерием «уязвимой» группы, а межгосударственные правозащитные органы контролируют следование рекомендациям и выполнение государством обязательств.

Начиная с середины XX в. все эти обстоятельства и послужили историко-правовыми причинами развития положений о специализированных омбудсменах на межгосударственном уровне. В связи с этим автор не разделяет сложившуюся в науке позицию о Венской декларации и программе действий 1993 года как источнике, положившему начало становлению специализированных омбудсменов в правовых системах мира. Более того, в ряде стран специализированные омбудсмены были учреждены до принятия Венской декларации (Королевство Швеция, Государство Израиль, Норвегия,

Новая Зеландия).

Вместе с тем сделан достоверный вывод о том, что историко-правовые причины становления специализированных уполномоченных по правам человека наднационального уровня так или иначе соотносятся с политико-правовыми причинами внутригосударственного уровня. В ином случае множественность узконаправленных омбудсменов носила бы повсеместный характер.

К внутригосударственным политико-правовым причинам становления специализированных омбудсменов относятся, среди прочего, чрезмерная нагрузка на омбудсмена общей компетенции, недостаточность его знаний и навыков для разрешения отдельных правовых конфликтов между гражданином и государством, поддержание приоритетной правовой политики, преодоление проблемных сфер в государстве.

В генезисе специализированных уполномоченных по правам человека прослеживается закономерность, связанная с постепенной апробацией и распространением должности из стран Скандинавии в другие европейские страны и затем на другие континенты. Также следует обратить внимание, что среди внутригосударственных причин введения специализированного омбудсмена общими для многих стран являются такие критерии специализации их деятельности, как «уязвимая группа лиц», «национальная безопасность» и «проблемная сфера в государственной политике».

В третьем параграфе **«Классификация специализированных уполномоченных по правам человека и форматы их специализации»** представлена дифференциация специализированных омбудсменов по самым различным основаниям.

В основании работы положена классификация омбудсменов по предметам ведения, которая позволяет отличить омбудсмена общей компетенции от специализированного. Автор критически относится к представлению о специализированном уполномоченном по правам человека как исключительно форме эволюции омбудсмена по правам человека общей

компетенции, поскольку единство или различие указанных национальных правозащитных учреждений определяется индивидуально в каждой правовой системе в соответствии с внутригосударственным законодательством.

Также в отношении узости предметов ведения специализированного омбудсмана, которая по общему правилу оценивается учеными позитивно, представлен ряд заложенных дефектов, связанных с несоответствием данного элемента статуса минимальным стандартам, провозглашенных Принципами, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, установленных Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 года. Кроме того, выделенные предметы ведения зачастую не исключаются из компетенции других национальных правозащитных учреждений, что изначально ставит под сомнение социальную ценность учреждения специализированной должности.

Отмечается, что к специализированным уполномоченным по правам человека применимы классические классификации по моделям их полномочий, по критерию инициативы в реализации полномочий, по порядку назначения омбудсмана и его подотчетности. Каждая классификация проиллюстрирована на примере специализированных омбудсменов зарубежных стран.

В завершение параграфа предлагается современная классификация, которая учитывает многообразие в правовых системах иных внесудебных национальных правозащитных учреждений, а именно организацию таких учреждений в рамках одного государства по типу моноструктуры, дуалистической структуры и мультиструктуры.

Для отражения тенденции множественности омбудсменов среди стран мультиструктурного типа выделено два действующих формата организации деятельности специализированных омбудсменов: «обособленный» и «интегрированный». «Обособленный» формат предполагает введения 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, Норвегии, Финляндии, Королевство Швеция и другие).

В четвертом параграфе **«Конституционно-правовое регулирование деятельности специализированных уполномоченных по правам человека»** показано три возможных пути конституционно-правового регулирования деятельности специализированного омбудсмена: (1) закрепление в конституции регулятивных норм об уполномоченных по правам человека, в том числе специализированных (Словения, Королевство Швеция); (2) наличие в конституции казуистичной отсылочной нормы о специализированном уполномоченном по правам человека (Греческая Республика, Польша, ФРГ); (3) наличие 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 (большинство конституций).

Вместе с тем подвергается полемике подход о прямой зависимости конституционно-правового статуса специализированного омбудсмена от закрепления его должности в конституции. Писанные конституции практически всех стран мира содержат положения о правах и свободах человека, но только чуть более трети из них закрепляют правовой статус омбудсмена. Однако деятельность уполномоченного преимущественно направлена на защиту и обеспечение гарантий конституционных прав и свобод. Поэтому безусловное лишение специализированных омбудсменов конституционно-правового статуса лишь в силу факта отсутствия упоминания о нем в высшем акте государства ставит под сомнение содержание нормы о высшей ценности прав и свобод человека, а также международные обязательства государств по признанию, соблюдению и защите прав человека.

Если прямое указание в конституции на должность

специализированного омбудсмена отсутствует, то конституционно-правовой статус специализированных омбудсменов можно выявить путем системного, исторического и эволюционного толкования норм.

Обращаясь к истории разработки проекта Конституции РФ, выявлено, что экспертами рассматривалась возможность включения положений о специализированном уполномоченном по правам этнических меньшинств, однако консенсус не был достигнут. Посредством системного толкования нормативных положений обосновано, что конституционно-правовой основой для учреждения в России специализированных омбудсменов выступают статьи 2, 7, 15 (часть 4), 17, 18, 34 (часть 1), 38 (часть 1), 43, 45, 72 Конституции РФ.

В то же время в отличие от зарубежных стран, где по общему правилу принимается единый нормативный акт, регламентирующий деятельность специализированных омбудсменов, равных по статусу (Финляндия, Королевство Швеция) или имеющих различия в таком статусе (Австралия, Венгрия, Польша, Федеративная Республика Германия), в России выявлена проблема системности правового регулирования.

Специализированные омбудсмены в России учреждены нормативными правовыми актами разного вида и различной юридической силы. Акты не образуют между собой единую систему, а равно не способствуют обеспечению единства правового статуса федеральных и региональных специализированных омбудсменов.

Вторая глава **«Компетенция и организация деятельности специализированных уполномоченных по правам человека в России и за рубежом»** состоит из трех параграфов, в которых раскрываются вопросы компетенции и организации деятельности специализированных уполномоченных по правам человека.

В первом параграфе **«Компетенция специализированных уполномоченных по правам человека»** определено, что собственная компетенция специализированных омбудсменов носит смешанный характер и

состоит из классических и особых полномочий.

Среди классических выделены следующие полномочия: рассмотрение обращений, вынесение рекомендации в отсутствие полномочий государственно-властного характера, обобщение результатов деятельности в докладах (Греческая Республика). В дополнение к классическим особыми полномочиями обладают омбудсмены в Финляндии, Швеции, Исландии, Федеративной Республике Германии.

В качестве прогрессивных и необходимых к учету в России отмечены такие особые полномочия, как проведение проверок по собственной инициативе; приглашение омбудсменов в качестве экспертов на заседания рабочих групп правительства, парламента с целью обсуждения законопроекта; право на обращение в суд от имени заявителя или группы лиц. Помимо прочего, некоторые специализированные омбудсмены наделены правом законотворческой инициативы (Канада), полномочиями по контролю судебной ветви власти (Государство Израиль), ведение «интернет - парламента» (Норвегия).

При этом сфера компетенции омбудсменов варьируется по территориальному принципу и меняется с течением временем. Если в XX веке наибольшее распространение получили военный и детский омбудсмен, то в XXI веке чаще учреждаются должности омбудсменов, в подведомственности которых находятся охрана окружающей среды, борьба с коррупцией (страны Африки и Азии), вопросы равенства и дискриминации (страны Европы).

В ходе анализа компетенции специализированных уполномоченных по правам человека в РФ выявлено, что единый подход при определении полномочий специализированных омбудсменов отсутствует. Если полномочия и гарантии уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации представляются довольно развитыми, то полномочия и гарантии уполномоченных по правам ребенка, по правам студентов значительно уступают в своем объеме и правовом обеспечении. В равной степени в связи с крайне слабым правовым урегулированием не наблюдается единства

в компетенции специализированных уполномоченных в субъектах РФ.

Все обозначенные выше проблемы ведут, в частности, к дублированию омбудсменами полномочий друг друга, иных органов и должностных лиц, а в целом снижают эффективность деятельности национальных правозащитных учреждений. В отличие от этого в зарубежных странах проблемы распределения компетенции решаются посредством издания единого нормативного акта и (или) объединением уполномоченных в единое учреждение.

Во втором параграфе **«Организация деятельности специализированных уполномоченных по правам человека»** в свете исследуемой тенденции множественности специализированных омбудсменов в России и ее антитенденции по оптимизации в зарубежных странах определен порядок внутренней и внешней организации деятельности уполномоченных. Опираясь на авторское деление по критерию функционирования специализированных уполномоченных на «обособленный» и «интеграционный» форматы, проанализированы положительные и отрицательные стороны каждого варианта организации их деятельности.

В частности, представлена положительная оценка ученых «обособленного» формата с точки зрения концентрации на субъекте защиты и (или) защите его отдельных прав. В то же время формат имеет следующие отрицательные стороны: возможное противоречие в практике осуществления контроля и защиты прав, отсутствие координации между омбудсменами; дублирование компетенции, правовое регулирование статуса омбудсменов разными нормативными актами, повышенные финансовые затраты на обеспечение деятельности каждого аппарата уполномоченного.

Отрицательная сторона «интеграционного» формата носит индивидуальный внутригосударственный характер и связана с трудностями отдельных правовых систем в реализации деятельности такого органа на практике.

В то же время положительными моментами интеграционных

учреждений, объединяющих в себе несколько специализированных омбудсменов или отделов, являются единство практики при осуществлении полномочий органа, высокий уровень взаимодействия омбудсменов и (или) отделов в рамках одного органа, регулирование единым нормативно-правовым актом, единство или согласованность статусов омбудсменов, доступность для обращений лиц по принципу «одного окна». Кроме того, организация единого органа омбудсменов целесообразна с точки зрения распределения средств государственного финансирования.

В настоящее время многие иностранные государства провели конституционные и законодательные реформы, отдав предпочтение «интеграционному» формату (Австралийский Союз, Венгрия, Греческая Республика, Республика Корея, Коста-Рика, Королевство Норвегия, Финляндия, Королевство Швеция, Финляндия).

С учетом проведенного теоретического анализа и практического опыта зарубежных стран «интеграционный» формат в настоящем исследовании рассматривается в качестве наиболее эффективного и приоритетного для дальнейшего развития национальных правозащитных учреждений в России.

В третьем параграфе **«Перспективы и совершенствование деятельности специализированных уполномоченных по правам человека»** освещены перспективы специализированных омбудсменов и предложены направления по совершенствованию их деятельности.

Диссертант указывает, что, несмотря на показательный опыт зарубежных стран по оптимизации национальных правозащитных учреждений, ряд авторов продолжает выступать за введение того или иного специализированного уполномоченного (по межнациональным отношениям, по защите прав животных, другие). Более того, в Государственную Думу РФ поступают законопроекты «Об уполномоченных по защите прав инвалидов в Российской Федерации», «Об уполномоченных по защите прав владельцев и водителей транспортных средств в Российской Федерации».

Первый законопроект в ходе его рассмотрения встретил как поддержку,

так и критику со стороны субъектов РФ. В конечном счете законопроект был отклонен по причине дублирования полномочий уже существующих органов и должностных лиц.

Судьба законопроекта об омбудсмене по защите прав водителей неизвестна, поскольку, будучи внесенным в Государственную Думу РФ в августе 2016 года, законопроект находится на стадии рассмотрения.

Во избежание «инфляции» понятия омбудсмана уделяется особое внимание последовательному переходу в России от «обособленного» к «интеграционному» формату с первостепенной апробацией перехода в отдельных субъектах РФ. Перспектива интеграции омбудсменов в единый орган неизбежно повлечет внесение изменений в законодательство.

Признавая необходимость нормативно-правового совершенствования, автор не поддерживает предложения некоторых ученых по внесению изменений в Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в связи с особой природой актов данного вида и неоднозначностью перспектив развития омбудсменов в рамках государства.

Вместе с тем на основании зарубежного опыта предлагается принятие единого Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав в Российской Федерации», определяются основные элементы статуса объединенных в единый аппарат омбудсменов. Учитывая федеративное устройство России, вынесены на обсуждение альтернативные варианты совершенствования законодательства путем внесения изменений в Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» или путем включения в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав в Российской Федерации» отдельной главы об общих принципах деятельности специализированных уполномоченных в субъекте РФ. Представлены содержательные формулировки некоторых статей.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования; формулируются выводы, результаты сравнительно-правового исследования, обозначаются перспективы дальнейшего совершенствования деятельности специализированных омбудсменов в России.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. *Калинина Е.Г.* Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека // Российский юридический журнал. 2014. № 5 (98). С. 149-154 (0,5 п.л.).
2. *Калинина Е.Г.* О специализированных омбудсменах и критериях их специализации // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. №2. С. 22-29 (0,6 п.л.).
3. *Калинина Е.Г.* Об истории и форматах специализации уполномоченных по правам человека // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. №2 (35). С. 220-225 (0,8 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

4. *Калинина Е.Г.* Федеральный закон об Уполномоченных по защите прав предпринимателей: анализ положений // Право в современном мире: 20 лет Конституции РФ: Материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 6 декабря 2013 г. В 2 ч. Часть 1: Современные проблемы конституционного и муниципального права, современные проблемы административного, финансового и информационного права, современные проблемы уголовного права и уголовного процесса. – Екатеринбург: Уральский институт - филиал РАНХиГС, 2013. С. 51-54 (0,3 п.л.).

5. *Калинина Е.Г.* Становление специализированных уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: межсистемные связи // Проблемы реформирования российской государственности: итоги и перспективы: мат-лы и докл. VIII ежегодн. науч.-практ. конф. студ. и молод. учен. (г. Екатеринбург, 6 дек. 2013 г.), посвящ. 20-летию Конституции РФ / УрГЮА. – Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2014. С. 69-71 (0,2 п.л.).

6. *Калинина Е.Г.* Понятие специализированного уполномоченного по правам человека // Материалы ежегодн. науч.-практ. конф. студентов и молод. учен. (г. Екатеринбург, 5 декабря 2014) / науч. ред. С.Э. Несмеянова; Ин-т гос. и междунар. права, УрГЮУ. – Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2014. С. 87-89 (0,2 п.л.).

7. *Калинина Е.Г.* О закреплении института омбудсмена в Конституции // Российское право: образование, практика, наука – Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета, 2015. №4 (88). С. 91-94 (0,4 п.л.).

8. *Калинина Е.Г.* Конституционно-правовые основы деятельности бизнес-омбудсменов в России // Уральский форум конституционалистов (Екатеринбург, 5-9 октября 2015 года). Выпуск 1 / отв. ред. М.С. Саликов. – Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета, 2016. С. 283-288 (0,3 п.л.).

9. *Калинина Е.Г.* О контрольных полномочиях бизнес-омбудсмена в России // Эволюция российского права: тезисы докладов XIV Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов (Екатеринбург, 28-29 апреля 2016 года). Екатеринбург: Издательский дом Уральского государственного юридического университета 2016. С. 319-322 (0,2 п.л.).

10. *Калинина Е.Г.* Механизмы электронной демократии в деятельности бизнес-омбудсмена в России // Вопросы становления электронной демократии в России: сборник статей / под ред. Е.А. Казьминой. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2016. С.134-141 (0,4 п.л.).