

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Становление и развитие института  
специализированного Уполномоченного по защите  
прав в Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРА

Студентки 4 курса 431 группы

Направления 40.03.01 – «Юриспруденция» юридический факультет

Кошара Екатерины Григорьевны

Научный руководитель

д.ю.н., профессор  
должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_   
подпись, дата

М.А. Липчанская  
инициалы, фамилия

Зав. кафедрой

Профессор, д.ю.н.,  
заслуженный юрист РФ  
должность, уч. степень, уч. звание

\_\_\_\_\_   
подпись, дата

Г.Н. Комкова  
инициалы, фамилия

Саратов 2019 год

## Введение

**Актуальность дипломной работы.** Проблема соблюдения прав и свобод человека без преувеличения является центральной в жизни любого общества и государства. Российская Конституция, которая является на сегодня одной из самых современных и прогрессивных в мире, имеет непосредственное, прямое действие, но этого провозглашения недостаточно. Для этого необходимо добиваться неукоснительного исполнения законов всеми членами общества: главным образом органами государственной власти и местного самоуправления, и, разумеется, гражданами Российской Федерации. Следовательно, необходимой является дальнейшая, тщательная, серьезная работа над созданием и совершенствованием и других механизмов защиты прав и свобод человека, как безусловных притязаний и равно признаваемых всеми членами общества. Одним из таких средств, безусловно, является имеющий двухвековую историю в Европе институт омбудсмана - так называемого Уполномоченного по правам человека, который занимает место посредника между государством и человеком. Уполномоченный по правам человека - независимый орган, действует демократическими способами, методами доказательств, аргументации и убеждения, воспитания, исключая при этом карательные методы. И в этом ценность этого демократического института. Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации – это настоятельная необходимость современного развития государственных институтов субъектов РФ как института, осуществляющего контроль за государством в лице органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц.<sup>1</sup>

Развитие специализированных уполномоченных актуально, т.к. работа омбудсменов эффективная и результативная, что создает дополнительную надежную гарантию защиты граждан от неправомерных действий и решений

---

<sup>1</sup> Телятникова Л.Л. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Международный научный журнал «Инновационная наука». 2016г. №6. с.177.

органов государственной власти и их должностных лиц, а в некоторых случаях и от действия определенных частных структур.

В нашей стране институт омбудсмана, в широком смысле, представляет Уполномоченный по правам человека в РФ, уполномоченные по правам человека в субъектах федерации, а также действующий с 2009 года институт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ. В 2012 году к исполнению полномочий приступил Уполномоченный по правам предпринимателей. В 2018 году вступил в силу Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (финансовый омбудсмен).

**Объектом исследования** данной дипломной работы являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления контрольной деятельности специализированного Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**Предмет исследования** данной работы составляют нормы российского и зарубежного конституционного права, регулирующие правоотношения с участием специализированного Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также труды российских ученых, материалы и сведения, содержащиеся в ежегодных докладах специализированных Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Исследованию темы института специализированных уполномоченных по правам человека посвящено множество научных работ. Значительный вклад в качестве основы для данной сферы научных знаний внесли ученые: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, В.В. Гошуляк, Е.И. Козлова, Г.Н. Комкова, О.Е. Кутафин, Н.И. Матузов, А.В. Малько, В.Е. Чиркин. Значительный вклад в науку конституционного права по исследуемой теме внесли труды российских ученых, посвященные правовой природе института омбудсмана и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: А.С. Автономов, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, Р.Г. Вагизов, О.О. Миронов, А.Н.

Соколов, А.Ю. Сунгуров, К.Б. Трумпель, Н.Ю. Хаманева. В последующем конституционно-правовому и теоретико-правовому изучению данного института на федеральном уровне были посвящены диссертационные исследования А.А. Бегаевой, С.А. Борсученко, Л.И. Захаровой, С.А. Князькина, Ю.Л. Корабельниковой, Н.В. Корнеевой, А.Г. Майорова, А.Е. Новиковой, А.Ю. Семеновой, Д.Е. Феоктистова, В.В. Эмих.

На сегодняшний день накоплены в достаточном объеме результаты практической деятельности специализированных омбудсменов (отчеты, доклады), научные и методические разработки омбудсменов, ученых-исследователей, что позволяет провести комплексный анализ на основе эмпирического материала.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные, так и специальные методы познания: исторический, диалектический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный.

**Цели и задачи дипломной работы.** Основной целью исследования является изучение института специализированных уполномоченных по защите прав человека, его истории, становления и развития в Российской Федерации и субъектах РФ. Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- проанализировать возникновение института омбудсмена в Российской Федерации: изучить историю становления института омбудсмена в Российской Федерации, становление института специализированных уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях;

- рассмотреть зарубежный опыт развития специализированных омбудсменов;

- изучить деятельность специализированных уполномоченных в Российской Федерации;

- сформулировать предложения о перспективах специализации уполномоченных в России.

**Нормативную базу** исследования составляют, прежде всего, международные договоры, участником которых является Российская Федерация, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов РФ, указы Президента, нормативные правовые акты субъектов РФ по вопросам учреждения специализированных уполномоченных.

Данная дипломная работа состоит из введения, основной части - двух глав, которые для удобства и лучшей систематизации материала разбиты на параграфы, заключения и списка использованных источников.

### **Основное содержание**

Первая глава посвящена истории становления института омбудсмена, а так же становления института специализированного уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации.

В новейшей российской истории первым специализированным внесудебным правозащитным институтом, своего рода аналогом зарубежных национальных институтов по содействию и защите прав человека явилась Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации. Однако в начале 1996 г. Комиссия после освобождения от должности по собственному желанию (и по политическим мотивам) председателя и четырех членов практически перестала функционировать.

При подготовке конституционного проекта институт Уполномоченного по правам человека оказался в сфере повышенного внимания политиков и законодателей. В феврале 1997 г. был принят Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а в мае следующего года был назначен первый федеральный Уполномоченный.

В Конституции РФ (п. «е» ч. 1 ст. 103) были заложены нормы, согласно которым к ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам

человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом. Правозащитному институту был придан статус конституционного.

Напрямую Конституция РФ не закрепляет должности специализированных уполномоченных по правам человека. Правовое регулирование статуса специализированных уполномоченных по правам человека происходит посредством принятия нормативных актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

На федеральном уровне были учреждены следующие должности специализированных уполномоченных: уполномоченный при президенте РФ по правам ребенка (с 2009 г.), уполномоченный при президенте РФ по защите прав предпринимателей (с 2013 г.), уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг (с 2018г.). Должности уполномоченных по правам ребенка и по защите прав предпринимателей были учреждены и на уровне субъектов Российской Федерации.

Во второй главе рассматривается зарубежный опыт развития специализированных омбудсменов, изучается деятельность специализированных уполномоченных в Российской Федерации, формулируются предложения о перспективах специализации уполномоченных в России.

Фактически во всех государствах, где эффективно осуществляет свою деятельность уполномоченный по правам человека, введены должности специализированных омбудсменов, а именно: по правам детей, военнослужащих, заключенных, национальных меньшинств, потребителей, по вопросам здравоохранения, информации, равноправия полов, охраны личных данных и др. Косвенным свидетельством эффективности данного института выступает тот факт, что эту должность стали вводить в свою структуру организации, предприятия, учебные заведения. Активное создание национальных специализированных омбудсменов началось с середины XX века.

В 1997 году была создана Европейская сеть детских омбудсменов, которая объединила независимые национальные учреждения, региональные и местные организации по надзору за соблюдением прав детей в разных странах. В настоящее время она включает 39 учреждений в 32 государствах.

Во многих странах членах Совета Европы (Германия, Великобритания, Франция, Нидерланды, Дания, Швеция, Норвегия, Португалия, Италия, Ирландия, Бельгия, Литва, Венгрия, Польша) действует институт омбудсмена финансовой системы. Первым предусмотрел возможность участия финансового омбудсмена в урегулировании конфликтов между банками и клиентами Союз немецких банков (VdB) в июле 1992 г. С этого времени данная оперативная и неформализованная внесудебная процедура по урегулированию жалоб клиентуры стала неотъемлемой составляющей общей концепции организации деятельности с потребителями немецких частных банков. В Соединенном королевстве Великобритании аналогичный институт функционирует с 1981 года, а в 2000-м году его правовой статус был закреплён специальным законом, в котором зафиксирована обязанность банков страны обеспечить возможность розничным клиентам урегулировать конфликты посредством данной внесудебной процедуры.

В последнее время в ряде государств-членов Совета Европы вводятся специализированные омбудсмены по соблюдению Европейской конвенции о защите прав и основных свобод. Такие омбудсмены функционируют в Германии, Польше, Великобритании, Украине, Португалии и других странах.

В Российской Федерации специализированные омбудсмены функционируют наряду с уполномоченными по правам человека «общей компетенции». Они расследуют случаи дискриминации, нарушений прав и законных интересов отдельных лиц этой группы или группы в целом. Их полномочия имеют более «адресный» характер, в связи с чем, эти государственные институты имеют возможность оказывать поддержку лицам, принадлежащим к «слабым» социальным меньшинствам, в реализации их прав.

В настоящее время институт омбудсмена в России быстро набирает эффективность. Службы Уполномоченных по правам ребенка на национальном и региональном уровнях выполняют функции независимого механизма обеспечения прав детей. Должность Уполномоченно по защите прав предпринимателей гарантирует защиту и соблюдение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В свою очередь финансовый Уполномоченный рассматривает обращения граждан – потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги. За последние годы была проделана большая работа омбудсменов, направленная на защиту интересов детей, предпринимателей, совершенствование нормативно-правовых баз. Однако для повышения эффективности защиты прав и свобод граждан России специализированными уполномоченными целесообразны следующие изменения законодательства и практики его применения, касающиеся расширения полномочий данных должностных лиц:

- процесс становления и развития специализированного Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации требует законодательного урегулирования.

- наделить специализированного уполномоченных правом законодательной инициативы по вопросам, связанным с обеспечением реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

- предусмотреть в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации право специализированных уполномоченных по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд в целях защиты неопределенного круга лиц.

- закрепить право омбудсмена до принятия решения судом первой инстанции вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения в целях защиты социальных прав отдельных граждан либо неопределенного круга лиц.

- внести дополнения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, предоставив уполномоченным право обжаловать вступившие в законную силу судебные решения.

Законодательная реализация этих мер позволит российским омбудсменам эффективней реализовать возложенную на них основную функцию — восстановление нарушенных прав человека, а в некоторых ситуациях действовать на опережение, предупреждая различные формы дискриминации прав.

### **Заключение**

Проведенный в дипломной работе анализ позволяет сделать вывод о том, что специализированные уполномоченные по правам человека занимают важное место в системе национальных органов по защите прав человека и представляют собой дополнительный механизм защиты прав и свобод человека. Специализированные уполномоченные по правам человека создаются с целью обеспечения государственной защиты прав и законных интересов лиц, принадлежащих к уязвимым социальным слоям и группам или прав и законных интересов граждан в определенных сферах общественной жизни.

Исследование опыта деятельности специализированных омбудсменов ряда зарубежных стран показывает, что их деятельность полезна в тех случаях, когда государственная политика является спорной и вызывает жалобы, когда необходима экспертиза или есть насущная потребность в реформах. Основной функцией специализированных уполномоченных является не только восстановление нарушенных прав заявителей, но и выработка и обеспечение проведения государственной политики, направленной на защиту одной или нескольких уязвимых социальных групп или в определенной сфере общественной жизни, отнесенной к его компетенции.

Для Российской Федерации институт специализированных уполномоченных по правам человека является достаточно новым.

Исследовав специфику обеспечения и защиты прав и свобод, таких социальных групп, как инвалиды, бакалавр приходит к выводу о необходимости учреждения специализированных уполномоченных по правам инвалидов на федеральном уровне, а также должности уполномоченного по защите прав инвалидов в субъектах страны. Для того, чтобы переломить ситуацию с положением инвалидов в Российской Федерации, необходим комплекс системных организационных, социальных, финансовых, кадровых, научных действий, которые должны координироваться на самом высоком государственном уровне.

Уполномоченный по защите прав инвалидов необходим! Создание такого института позволило бы централизованно решить проблемы граждан с инвалидностью, их семей. Несмотря на ряд принимаемых государством мер соцподдержки, их недостаточно, и россияне с ограниченными возможностями здоровья по-прежнему сталкиваются с целым рядом нерешенных – и порой никем и не решаемых вопросов, касающихся и доступности городской среды, и обеспечения медикаментами, и просто возможностей для общения. Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав инвалидов должен быть человек, знающий и понимающий их проблемы изнутри, и не боящийся выносить их на обсуждение с первым лицом государства.

В России на федеральном уровне сложилась система уполномоченных по правам человека, состоящая из одного омбудсмана «общей компетенции» и трех специализированных омбудсменов.

Обобщив практику Уполномоченного по делам военнослужащих в ряде регионов страны бакалавр приходит к заключению, что опыт создания и деятельности этого специализированного уполномоченного не получил особого распространения в других субъектах Российской Федерации, в связи с тем, что предоставленные ему полномочия не обеспечивали реализации поставленных перед ним задач. Бакалавр приходит к выводу о том, что

институт военного омбудсмана в Российской Федерации может быть учрежден только на федеральном уровне.

Подводя итоги исследования, следует отметить, что деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, специализированных уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации способствует движению страны по пути формирования демократического правового государства и гражданского общества. В этой связи необходимо реализовать комплекс мероприятий по формированию института специализированных уполномоченных по правам человека на федеральном уровне, а также укреплению и дальнейшему развитию института специализированных уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.