

Специализированные институты государственной правозащиты

Аннотация. Предметом исследования являются понятие и признаки, виды и актуальные проблемы деятельности специализированных институтов государственной правозащиты. Автором предложена дефиниция и разработана классификация признаков и видов этого важного института государственной правозащитной деятельности. Анализ нормативных правовых актов и практической деятельности института специализированных уполномоченных, а также законодательства зарубежных государств о специализированных омбудсменах позволил автору выделить современные тенденции развития данного правозащитного механизма и обозначить перспективы его совершенствования. Важнейшее место среди субъектов государственной правозащитной деятельности занимают специализированные институты государственной правозащиты. Они выступают дополнительными средствами защиты прав человека по отношению к базовым механизмам государственной власти, направленным на защиту прав и основных свобод (суд, прокуратура, органы исполнительной власти, уполномоченные по правам человека и др.). Это означает, что их компетенция носит вспомогательный характер и они включаются в работу, когда пробуксовывают базовые механизмы. Они необходимы также как средство досудебного разрешения споров.

Ключевые слова: специализированные институты государственной защиты прав человека; институт уполномоченных по правам ребенка; институт уполномоченных по защите прав предпринимателей; институт уполномоченных по правам коренных малочисленных народов; омбудсмен; понятие и признаки института специализированных уполномоченных; права и свободы человека и гражданина; государственная правозащитная деятельность; право; государство; общество.

Для цитирования: Чечельницкий И. В. Специализированные институты государственной правозащиты // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 7. — С. 21–32. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.176.7.021-032.

Specialized Institutes for State Legal Protection

Ilya V. Chechelnitkiy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Theory of the State and Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Head of the Working Apparatus of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
iv89261863056@yandex.ru

Abstract. The paper aims to provide for the definition, characteristics, types, and prevailing issues related to the activities of specialized institutions responsible for state human rights protection. The author proposes a definition and develops a classification of the attributes and categories of this vital institution within state human rights

© Чечельницкий И. В., 2025

* Чечельницкий Илья Валентинович, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), руководитель рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
iv89261863056@yandex.ru

activities. An analysis of normative legal acts and the practical activities of specialized authorized institutions, as well as the legislation of foreign states regarding specialized ombudspersons, has enabled the author to identify current trends in the development of this human rights protection mechanism and outline perspectives for its enhancement. Specialized institutions for governmental human rights protection play a crucial role among the entities involved in state human rights activities. They serve as supplementary means for the defense of human rights in relation to the fundamental mechanisms of government aimed at protecting rights and fundamental freedoms (such as the judiciary, prosecution, executive authorities, and human rights commissioners). This implies that their competencies are auxiliary in nature, activated when basic mechanisms encounter obstacles. They are also indispensable as a means of pre-trial dispute resolution.

Keywords: specialized institutions for the state protection of human rights; institution of child rights commissioners; institution of commissioners for the protection of entrepreneurs' rights; institution of commissioners for the rights of indigenous small-numbered peoples; ombudsperson; definition and characteristics of specialized authorized institutions; rights and freedoms of an individual and a citizen; state human rights protection activities; law; state; society.

Cite as: Chechelnitskiy IV. Specialized Institutes for State Legal Protection. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(7):21-32. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.176.7.021-032.

Важнейшее место среди субъектов государственной правозащитной деятельности занимают специализированные институты государственной правозащиты. Они выступают дополнительными средствами защиты прав человека по отношению к базовым механизмам государственной власти, направленным на защиту прав и основных свобод (суд, прокуратура, органы исполнительной власти, уполномоченные по правам человека и др.). Это означает, что их компетенция носит вспомогательный характер и они включаются в работу, когда пробуксовывают базовые механизмы. Они необходимы и как средство досудебного разрешения споров.

Анализ российского законодательства и опыта зарубежных государств показывает, что омбудсмены специализированного типа играют огромную роль в государственно-правовой системе, обладают широкими правозащитными полномочиями и действуют достаточно эффективно¹.

Специализированные уполномоченные функционируют не только в России, но и в

большинстве государств, входящих в БРИКС. Например, в Бразилии действуют омбудсмен по вопросам прямых инвестиций и омбудсмен по вопросам полиции. В Индии работают страховой омбудсмен, омбудсмен по банковским вопросам, а также главные комиссары по делам инвалидов, по защите прав ребенка, по делам женщин, по делам меньшинств и др. В ЮАР функционируют военный омбудсмен, омбудсмен по кредитам и инвестициям, омбудсмен по банковским услугам, омбудсмены по страхованию, налоговый омбудсмен. В ОАЭ пользуется популярностью институт омбудсмена по правам потребителей финансовых и страховых компаний. Это говорит об определенном единстве мировых правовых традиций, которые формировались на основе современных мировых цивилизаций².

Вместе с тем в их деятельности существует ряд проблемных вопросов, что обуславливает актуальность исследований данной области научного и практического знания. Между тем они в силу своей относительной новизны для

¹ Olalekan Sodiq Omoola, Nurah Sabahian Mohamed. Ombudsman (Muhtasib) in Business Regulation: A Cross Cultural Analysis // Journal of Islamic Thought and Civilization. Vol. 7. No. 2 (2017). P. 18–40 ; Mr. Iniyavan. A study on ombudsman system and its impacts In India // International Journal of Novel Research and Development (2024). P. 171–185 ; Kaviyarasu K. A study on origin and development of ombudsman in India // Indian Journal of legal review (IJLR). 2024. No. 4(3). P. 524–530.

² См.: Синюков В. Н., Синюков С. В. Цивилизационная природа европейской правовой культуры // Актуальные проблемы российского права. 2024. Т. 19. № 12. С. 11–24.

российской правовой системы еще не нашли основательного освещения в научной литературе.

Понятие и признаки

Под специализированными институтами государственной защиты прав человека предлагается понимать создаваемые государством организации и учреждаемые государством должности, ставящие основной целью защиту, восстановление и обеспечение прав и свобод отдельных категорий граждан, имеющие особые правозащитные средства и инструменты, используемые независимо и в дополнение к органам исполнительной, законодательной и судебной власти. Впрочем, в научной литературе встречаются и иные взгляды на понятие данного института, которые также заслуживают внимания³.

Необходимо отметить, что специализированные институты государственной защиты прав человека отличаются от института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и иных органов, осуществляющих государственную правозащитную деятельность, рядом признаков. Главное их отличие состоит в том, что объект их правозащитной деятельности строго определен в нормативном правовом акте, устанавливающем их компетенцию по защите прав и свобод. Так, Законом Камчатского края «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае» установлено, что должность уполномоченного учреждается в целях обеспечения защиты прав коренных малочисленных народов Севера,

Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Камчатского края, соблюдения и уважения этих прав органами государственной власти Камчатского края, органами местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае, их должностными лицами, организациями и физическими лицами⁴.

Еще один отличительный признак специальных правозащитных институтов — определенный законами спектр общественных отношений, регулируемых нормами права. Так, в круг полномочий уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации входит осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, взаимодействие с предпринимательскими сообществами, участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности.

Отличительным признаком специализированных институтов выступают присущие только им специфические направления деятельности. Например, уполномоченные по правам ребенка в Российской Федерации вправе участвовать в совершенствовании форм и методов защиты прав и законных интересов детей; содействовать формированию и эффективному функционированию государственной системы обеспечения реализации, соблюдения и защиты прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами и др.

В качестве отличительного признака следует выделить также особый инструментарий, набор

³ См., например: *Степанова Д. Н.* Институт уполномоченного по правам ребенка в механизме защиты конституционных прав несовершеннолетних в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2024 ; *Федорова О. В.* Уполномоченный по правам ребенка: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук: Новосибирск, 2017 ; *Лихтер П. Л.* Институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2016 ; *Горбачев А. П.* Специализация института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: на примере уполномоченного по защите прав предпринимателей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015 ; *Колосов А. В.* Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2015 ; *Шамрин М. Ю.* Административно-правовой статус Уполномоченного по правам ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

⁴ См.: Закон Камчатского края от 19.12.2013 № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае» // Официальные ведомости. 2013. № 3. 20 декабря.

присущих только специализированным институтам защиты прав человека средств правозащитной деятельности. К ним можно, в частности, отнести такие средства, как право уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации участвовать по собственной инициативе в судебном разбирательстве по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей. Для бизнес-омбудсмена таким правом является возможность принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, давать заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности.

Виды специализированных уполномоченных

В зарубежной практике выделяется значительное количество видов специализированных уполномоченных. Среди них как получившие наибольшее распространение уполномоченные по правам ребенка и правам предпринимателей, которые действуют во многих государствах мира, так и более специфические омбудсмены по правам пациентов, военнослужащих, экологии и др.

В России действуют: Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг, уполномоченные по правам коренных малочисленных народов.

Несмотря на то что в теории они все относятся к специализированным правозащитным инструментам, на практике их правовой статус, компетенция и полномочия существенно различаются, что представляет определенный научный интерес и является резервом для повышения эффективности их деятельности.

Исторически первым специальным уполномоченным в нашей стране стал Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка⁵. Он получил закрепление в Указе Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте РФ по правам ребенка»⁶, а затем в самостоятельном Федеральном законе «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»⁷. В субъектах РФ институт действует на основании соответствующих региональных законов⁸.

Следует подчеркнуть, что институт детского омбудсмена характерен не только для России, но широко распространен в мире. Подобные институты функционируют в ряде стран СНГ (Кыргызская Республика, Казахстан, Таджикистан), а также в иных государствах мира, например

⁵ См.: Авдонина Ю. Н. Правовая политика в сфере защиты прав несовершеннолетних: опыт Российской Федерации и зарубежных правовых порядков // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 4. С. 17–21; Залесны Я., Штырлова М. Я., Гончаров В. В. Уполномоченный по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: объект или субъект общественного контроля? // Социальное и пенсионное право. 2020. № 3. С. 45–50; Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус уполномоченного по правам ребенка: историко-теоретический аспект: монография. Тула: Тульский государственный университет, 2015.

⁶ СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

⁷ Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427.

⁸ См., например: Закон Донецкой Народной Республики от 10.07.2024 № 462-ІІНС «Об уполномоченном по правам ребенка в Донецкой Народной Республике» // Официальный сайт Главы ДНР. 18 июля 2023 г. URL: <https://glavadnr.ru/doc/zakony/zll462.pdf> (дата обращения: 13.02.2025); Закон Луганской Народной Республики от 25.11.2022 № 416-ІІІ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Луганской Народной Республике» // Официальный интернет-портал правовой информации. 2 октября 2023 г. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8100202310020003> (дата обращения: 13.02.2025).

в Бельгии, Хорватии, на Кипре, в Дании, Финляндии, Исландии, Италии, Ирландии, Люксембурге, Норвегии, Польше, Словакии, Швеции, Нидерландах, Великобритании, на Мальте⁹.

Его предназначение — обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами; восстановление нарушенных прав и законных интересов детей; совершенствование законодательства РФ в части, касающейся защиты прав и законных интересов детей; развитие международного сотрудничества в области защиты прав и законных интересов детей; совершенствование форм и методов защиты прав и законных интересов детей.

Они обладают следующими полномочиями: обращаться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих в защиту прав и законных интересов детей; к субъектам права законодательной инициативы с мотивированными предложениями о принятии законодательных актов, о внесении в законодательные акты изменений, направленных на обеспечение реализации и соблюдения прав и законных интересов детей; направлять в органы публичной власти мотивированные предложения, содержащие рекомендации по устранению указанных нарушений, а также о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов детей, к дисциплинарной,

административной или уголовной ответственности в порядке, установленном законодательством РФ, и др.

Уполномоченный по правам ребенка по итогам года представляет доклад Президенту РФ. Его анализ позволяет сделать вывод, что в 2023 г. институтом на федеральном уровне рассмотрено 14 587 обращений граждан. Большая их часть затрагивала вопросы социального обеспечения (4,4 тыс.) и права жить и воспитываться в семье (3,2 тыс.), а также права на жилище (1,8 тыс.)¹⁰. В 2024 г. впервые уполномоченные по правам человека в субъектах РФ, уполномоченные по правам ребенка становятся субъектом защиты прав человека в учреждениях для людей, страдающих психическими заболеваниями¹¹.

Говоря о перспективах законодательного развития института уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации, сто́ит упомянуть возможное закрепление их дополнительных полномочий:

— по направлению в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение правил, заключения с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов;

— по внесению подлежащих немедленному исполнению в порядке, установленном законодательством РФ об общих принципах организации местного самоуправления, предписаний о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, изданного по результатам рассмотрения заявления уполномоченного, и др.¹²

Еще одним зарекомендовавшим себя институтом специализированного омбудсмена вы-

⁹ См.: Европейская сеть омбудсменов по делам детей // URL: <https://enoc.eu/who-we-are/enoc-members/> (дата обращения: 13.02.2025).

¹⁰ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в 2023 году // URL: <https://deti.gov.ru/Deyatelnost/documents/306> (дата обращения: 09.02.2025).

¹¹ См.: Татьяна Москалькова: защита прав человека в России лучше, чем на Западе // РИА «Новости». 10 декабря 2024 г. URL: <https://ria.ru/20241210/moskalkova-1988172870.html> (дата обращения: 13.02.2025).

¹² См.: Чечельницкий И. В. Средства государственной правозащитной деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 10. С. 11–23.

ступает Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, который создан на основании Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»¹³. Институт уполномоченных по защите прав предпринимателей работает как на федеральном, так и на региональном уровне¹⁴.

Небезынтересно, что институт бизнес-омбудсмена функционирует не только в России, но и во многих государствах евразийского пространства (Узбекистан, Республика Кыргызстан, Казахстан, Грузия и др.)¹⁵.

В отечественной науке данному специализированному институту омбудсмена также уделяется определенное внимание¹⁶.

Основная его задача — обеспечение гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдение указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами. В настоящее время как никогда важны эффективные гарантии защиты от необоснованных и несправедливых действий контрольно-надзорных и правоохранительных органов¹⁷.

Рассматриваемый институт отличается от иных государственных правозащитных институтов не только специальным объектом своей работы, который носит особый характер в силу

своей деятельности, направленной на участие в хозяйственных отношениях и извлечение прибыли, но и специфическим инструментарием, которого нет у других правозащитных органов. В его компетенцию входит защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности, а также осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Для этого он вправе направить в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, заключение с указанием мер по восстановлению нарушенных прав и соблюдению законных интересов этих субъектов; обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета РФ, органов судебной власти), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие

¹³ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

¹⁴ См., например: Закон Астраханской области от 05.03.2015 № 7/2015-ОЗ «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2015. № 9 ; Областной закон Ростовской области от 30.07.2013 № 1146-ЗС «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ростовской области» // Наше время. 2013. № 394–395 ; Закон Республики Калмыкия от 20.09.2012 № 369-IV-3 «Об Уполномоченном по правам предпринимателей в Республике Калмыкия» // Хальмг унн (спецвыпуск). 2012. № 172.

¹⁵ См.: OECD (2024), Business ombudsman institutions in Eastern Europe and Central Asia: New trends and good practice, OECD Businesses and Finance Policy Papers // URL: <http://doi.org/10.1787/bf84ff64-en>.

¹⁶ См.: *Лиликова О. С.* Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в России: правовые проблемы // Безопасность бизнеса. 2022. № 6. С. 10–15 ; *Белов В. Е.* Уполномоченные по защите прав предпринимателей: роль и место в системе защиты прав участников публичных закупок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 4. С. 51–56 ; *Якушова Е. С.* Деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 5. С. 12–15.

¹⁷ См.: *Черников В. В.* Гарантии прав человека в полицейском законодательстве России: вопросы закрепления и реализации // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2022. № 3. С. 160–166.

(бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности; обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности, и др.

Некоторые его полномочия носят уникальный характер по сравнению с иными специализированными омбудсменами. Например, право одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, выносить подлежащие немедленному исполнению в порядке, установленном законодательством РФ об общих принципах организации местного самоуправления, предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного. Интересен и зарубежный опыт регулирования бизнес-омбудсмена. Так, в Узбекистане уполномоченный по правам предпринимателей обязательно участвует во всех проверках бизнеса со стороны контрольных органов и даже имеет полномочия накладывать административный штраф за нарушения с их стороны при проведении проверок.

В отличие от Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей — лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации¹⁸. Таким образом, можно констатировать, что его право-

вое положение и юридический статус несколько выше.

По итогам года бизнес-омбудсмен представляет Президенту РФ доклад о своей деятельности¹⁹. Его анализ показывает, что на федеральном и региональном уровнях только в 2022 г. рассмотрено 125,3 тыс. обращений (на федеральном — 25,3 тыс., в регионах — 110,7 тыс.). Большая часть из них касалась вопросов защиты прав предпринимателей по административным (110 тыс.) и уголовным (14,6 тыс.) делам. По уголовным делам, судя по приведенным в докладе статистическим данным, приняты положительные решения в интересах заявителей в 879 случаях; 1 050 решений по административным делам приняты в пользу предпринимателей по итогам участия института бизнес-омбудсмена.

В качестве предложений по совершенствованию деятельности данного института представляется целесообразным наделить его полномочием самостоятельной или совместной с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверки деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц (по аналогии с пп. 4 п. 1 ст. 23 Закона об Уполномоченном по правам человека²⁰; п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона об уполномоченных по правам ребенка)²¹.

Особенно востребованным в настоящее время в связи с высокой закредитованностью населения России и развитием рынка страховых услуг институтом является уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг, действующий на основании Федерального закона от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»²². Интересно, что подобные специализированные институты функционируют и в иных государ-

¹⁸ Указ Президента РФ от 14.11.2024 № 974 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7101.

¹⁹ См.: Доклад Президенту — 2023 // URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2023.html (дата обращения: 09.02.2025).

²⁰ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

²¹ См.: Чечельницкий И. В. Указ. соч.

²² СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

ствах мира (Объединенные Арабские Эмираты, Армения и др.).

Институт финансового уполномоченного действует только на федеральном уровне, однако имеет разветвленную структуру и значительный штат сотрудников. Несмотря на сравнительно недавнее появление данного правозащитного института, в науке уже имеется несколько серьезных исследований, посвященных ему²³.

Финансовый уполномоченный имеет интересные полномочия, которых нет у иных специализированных омбудсменов. Например, осуществлять процедуры, направленные на урегулирование спора между его сторонами, выносить решение, обязательное для исполнения финансовой организацией.

Необходимо отметить достаточно высокую результативность службы финансового уполномоченного. Как указано в отчете за 2023 г., положительное разрешение находят от 20 до 35 % обращений в зависимости от категории. Так, из 73 228 решений по автострахованию в 35 % случаев требования потребителей удовлетворены²⁴. При этом большая часть обращений к финансовому уполномоченному связана со

страхованием (117 тыс.), деятельностью кредитных (13 тыс.), микрофинансовых (1,7 тыс.) организаций.

В науке уделяется неоправданно малое внимание институту уполномоченных по правам коренных малочисленных народов (далее — КМН), хотя отдельные работы по теме имеются²⁵.

Впервые институт уполномоченного по правам КМН получил законодательное закрепление в 2007 г. на территории Красноярского края²⁶. Установлено, что главной задачей уполномоченного по правам КМН является государственная защита прав КМН, проживающих на территории края, их соблюдения органами государственной власти края, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Данный государственный орган наделен полномочиями по рассмотрению обращений КМН о представительстве КМН в суде, участию в проверках, связанных с правами КМН, совершенствованию законодательства о правах КМН, подготовке ежегодного специального доклада о правах КМН и др.

В трех регионах действуют специальные законы об уполномоченных по правам КМН²⁷.

²³ Сурменова Е. А. Институт финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2024 ; Курбатов А. Я. Защита прав потребителей финансовых услуг : монография. М. : Юстицинформ, 2023 ; Воронин Ю. В. Роль института финансового уполномоченного в защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // *Цивилист*. 2023. № 6. С. 17–24 ; Климов В. В. Правовая природа института финансового уполномоченного в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2023. № 4. С. 61–68.

²⁴ Отчет о деятельности в 2023 году // URL: <https://finombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/otchet-za-2023-god.html> (дата обращения: 11.02.2025).

²⁵ См., например: Ниматулаева Р. А. Конституционно-правовое регулирование прав коренных малочисленных народов // *Юридический вестник Дагестанского государственного университета*. 2024. Т. 52. № 4. С. 48–52 ; Филиппова Н. А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // *Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2016. Т. 16. Вып. 2. С. 105–120 ; Иванов В. М. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера // *Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы III Междунар. науч. конференции (г. Казань, май 2015 г.)*. Казань : Бук, 2015. С. 24–27. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/141/7801/> (дата обращения: 07.10.2018).

²⁶ Закон Красноярского края от 25.10.2007 № 3-626 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // *Краевой вестник*. 2007. № 103 (285). 9 ноября.

²⁷ Закон Камчатского края об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае ; Закон Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 № 1220-3 «Об Уполномоченном по правам малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» // *Якутские ведомости*. 2013. № 46. 13 июля ;

Необходимо отметить, что, несмотря на общие подходы к определению их компетенции, региональный законодатель дифференцировано подошел к их инструментарию. Уполномоченный по правам КМН в Красноярском крае наделен полномочиями по рассмотрению обращений граждан из числа КМН, ведению мониторинга соблюдения их прав, обращению к законодателю, посещению коллегии по вопросам КМН, подготовке ежегодных докладов, выступлению в суде. Его коллега в Якутии наделен также правом при наличии информации о массовых нарушениях прав малочисленных народов либо в ситуациях, связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, по собственной инициативе принимать соответствующие меры в пределах своей компетенции. Он может направлять в соответствующие органы обращения о привлечении к дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав малочисленных народов. Их коллега в Камчатском крае вправе принимать в пределах своих полномочий меры к урегулированию споров между представителями КМН и государственными органами, органами местного самоуправления, организациями. Уполномоченный по правам КМН в Сахалинской области наделен полномочиями по организации и проведению научно-практических конференций, круглых столов, семинаров, совещаний и иных публичных мероприятий по проблемам защиты прав и законных интересов КМН.

Таким образом, орган защиты прав КМН пока находится в стадии формирования и имеет серьезный потенциал для своего развития. Представляется, что в скором будущем могут быть созданы подобные институты и в других регионах России (например, Ханты-Мансийский

автономный округ — Югра и др.). Конечно, он актуален далеко не для всех регионов России, однако формирование единых федеральных стандартов для регионов, которые чувствуют потребность в нем, представляется крайне необходимым.

Актуальные проблемы и некоторые пути повышения эффективности деятельности

Анализ правового регулирования и деятельности различных видов института специализированных уполномоченных позволяет сформулировать некоторые актуальные проблемы в их функционировании и наметить пути повышения эффективности деятельности.

Во-первых, отмечается существенная разница в правовом регулировании, компетенции и инструментарии указанных государственных правозащитных институтов. С одной стороны, данные различия подчеркивают самобытность и специфический характер их правозащитной деятельности. С другой стороны, это может вызывать определенный дискомфорт у граждан, обращающихся за помощью и не всегда искушенных в тонкостях их правозащитной компетенции. В некоторых странах мира (например, в Индии) приняты комплексные законы о правах человека, в которых детально урегулированы деятельность, полномочия, инструменты всех государственных правозащитных институтов²⁸. Для России данный опыт может быть в высшей степени интересен. Целесообразно также провести унификацию инструментария различных специализированных правозащитных институтов с учетом имеющейся положительной практики законодательного регулирования²⁹. Это позволит дополнить и восполнить их полномочия, что, в свою очередь, обеспечит более эффективную реализацию права граждан на защиту.

Закон Сахалинской области от 20.07.2023 № 72-30 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2023. № 83. 26 июля.

²⁸ См., например: The Protection of Human Rights Act, 1993 // URL: <https://nhrc.nic.in/acts-&-rules/protection-human-rights-act-1993> (дата обращения: 13.02.2025).

²⁹ См.: *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4. С. 42.

Во-вторых, анализ докладов специальных омбудсменов позволяет сделать вывод о наличии определенных резервов для повышения эффективности рассмотрения ими обращений граждан. Это возможно в первую очередь за счет расширения инструментария, а также предоставления новых проверочных и контрольных инструментов, вплоть до права вынесения обязательных для исполнения иными органами публичной власти решений при выявлении нарушений прав лиц — в рамках своей компетенции (по аналогии с финансовым уполномоченным).

Отсюда вытекает еще одна серьезная проблема, связанная с укреплением материально-технической базы и кадрового потенциала деятельности специализированных уполномоченных. Конечно, они очень разные как по содержанию работы, так и по ее условиям. Если на федеральном уровне сформированы достаточно профессиональные и обширные аппараты, обеспечивающие деятельность специализированных уполномоченных, то на региональном уровне иногда складывается драматичная ситуация, поскольку в каждом регионе действует собственная система организационного и кадрового обеспечения деятельности специализированных омбудсменов. В некоторых регионах самостоятельные аппараты у них вовсе отсутствуют, в других составляют от одного до трех человек, чего также недостаточно для решения масштабных правозащитных задач. Поэтому наиболее перспективным представляется опыт Красноярского края и г. Москвы, где уполномоченные по правам ребенка и правам КМН в Красноярском крае и по правам ребенка в Москве входят в структуру уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Это позволяет консолидировать

ресурсы (аппарат, помещения, единые обеспечивающие подразделения, оргтехника и др.) и работать в конечном счете более эффективно³⁰.

Проблемой является и отсутствие координации в деятельности различных специализированных институтов. В законодательстве имеются нормы о координации деятельности региональных специализированных омбудсменов и их федеральных коллег, однако законодательно не закреплены нормы о взаимодействии и координации деятельности различных государственных правозащитных институтов между собой. В ряде зарубежных государств (например, в Турции, Сербии, Таджикистане, Армении) специализированные омбудсмены также входят в единую структуру. Например, главный омбудсмен Турции имеет пять заместителей, которые составляют единую систему уполномоченных по правам человека³¹. В Сербии защитник прав граждан Сербии имеет трех заместителей, функции детского омбудсмена исполняет один из них³². В Марокко омбудсмен имеет 12 заместителей³³.

Подобная система действует и в ряде государств БРИКС. Например, в Исламской Республике Иран шесть заместителей главы Генеральной инспекции: по вопросам экономики, промышленности, социальным и культурным вопросам, политическим и судебным вопросам, по правовым вопросам и общественному контролю, по парламентской работе. В Эфиопии в структуре института омбудсмена существует должность специального омбудсмена по вопросам прав детей и женщин.

Подобная модель закреплена и на пространстве СНГ. Так, в соответствии со статьей 12 Модельного закона СНГ «О статусе Уполномоченного по правам человека»³⁴ заместитель Упол-

³⁰ См. более подробно о критериях эффективности правовой реформы: *Экимов А. И.* Методологические проблемы понимания права. Работы разных лет : сборник научных трудов. М., 2022. С. 101.

³¹ См.: официальный сайт омбудсмена Турции. URL: <https://english.ombudsman.gov.tr/ombudsmen> (дата обращения: 13.02.2025).

³² См.: официальный сайт защитника прав граждан Сербии. URL: <https://ombudsman.rs/index.php/o-nama/zamenici-zastitnika-gradjana> (дата обращения: 13.02.2025).

³³ См.: официальный сайт медиатора Марокко. URL: <https://www.mediateur.ma/> (дата обращения: 13.02.2025).

³⁴ Модельный закон «О статусе Уполномоченного по правам человека» (принят в г. Санкт-Петербурге постановлением от 04.12.2004 № 24-7 на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи

номоченного может быть специализированным уполномоченным, статус, принципы, гарантии деятельности и полномочия которого устанавливаются законом. Представляется, что можно и нужно учитывать положительный опыт зарубежных стран в отечественной правовой системе³⁵.

В качестве еще одной проблемы функционирования специализированных уполномоченных необходимо выделить обоснованность их создания и упразднения. Очевидно, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите, и поэтому институт детского омбудсмена прочно зарекомендовал себя во многих государствах мира. Но вопрос об актуальности особой защиты прав предпринимателей не столь очевиден, особенно учитывая, что предприниматель обычно выступает сравнительно сильной стороной в правоотношениях, в отличие, например, от потребителя. С этой точки зрения более разумным было бы создание должности специального уполномоченного по правам потребителей, но такой институт не создан до сих пор, хотя в СМИ и на практике мы постоянно сталкиваемся с нарушением прав потребителей (некачественные продукты питания, товары и услуги, не отве-

чающие требованиям безопасности). Зато не так давно в нашей правовой системе появился финансовый уполномоченный, который уже занял свое место в системе досудебного урегулирования споров между потребителями финансовых услуг и кредитными, страховыми и другими организациями. Потребности населения и текущей общественно-политической ситуации таковы, что всё чаще звучат голоса в поддержку создания уполномоченных по правам военнослужащих и ветеранов. Стремительная цифровизация приводит к постановке вопроса об учреждении цифрового омбудсмена, а молодежь нередко выступает с идеей о создании студенческих или молодежных омбудсменов. В отечественной науке также встречаются предложения о расширении института специализированных уполномоченных по отдельным сферам жизни нашего общества³⁶. Понимая мотивы подобных предложений, важно не размывать компетенцию института уполномоченных по правам человека. Создание новых органов власти и правовых норм должно в полной мере отражать насущные и перспективные потребности общественного развития³⁷.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Воронин Ю. В. Роль института финансового уполномоченного в защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // *Цивилист*. — 2023. — № 6. — С. 17–24.
2. Корнев А. В. Правовое регулирование в свете традиций и инноваций // *European and Asian Law Review*. — 2024. — Т. 7. — № 3. — С. 59–70.
3. Курбатов А. Я. Защита прав потребителей финансовых услуг : монография. — М. : Юстицинформ, 2023. — 168 с.
4. Лиликова О. С. Институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в России: правовые проблемы // *Безопасность бизнеса*. — 2022. — № 6. — С. 10–15.
5. Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2021. — № 4. — С. 23–44.

государств — участников СНГ) // Официальный сайт МПА СНГ. URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/normativno-pravovie_dokumenti_sng_podgotovlennii_mpa_sng (дата обращения: 13.02.2025).

³⁵ См.: Корнев А. В. Правовое регулирование в свете традиций и инноваций // *European and Asian Law Review*. 2024. Т. 7. № 3. С. 59–70.

³⁶ См.: Мохов А. А., Селезнев Г. И. Институт Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан // *Юрист*. 2020. № 10. С. 68–74.

³⁷ См.: Москалькова Т. Н., Черников В. В. *Нормотворчество : науч.-практ. пособие*. 2-е изд., доп. и испр. М., 2014. С. 4.

6. *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество : науч.-практ. пособие. — 2-е изд., доп. и испр. — М., 2014. — 448 с.
7. *Мохов А. А., Селезнев Г. И.* Институт Уполномоченного по защите прав в сфере охраны здоровья граждан // Юрист. — 2020. — № 10. — С. 68–74.
8. *Синюков В. Н., Синюков С. В.* Цивилизационная природа европейской правовой культуры // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 12. — С. 11–24.
9. *Степанова Д. Н.* Институт уполномоченного по правам ребенка в механизме защиты конституционных прав несовершеннолетних в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Пенза, 2024. — 201 с.
10. *Сурменева Е. А.* Институт финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2024. — 272 с.
11. *Черников В. В.* Гарантии прав человека в полицейском законодательстве России: вопросы закрепления и реализации // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2022. — № 3. — С. 160–166.
12. *Экимов А. И.* Методологические проблемы понимания права. Работы разных лет : сборник научных трудов. — М., 2022. — 304 с.

Материал поступил в редакцию 13 февраля 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Voronin Yu. V. Rol instituta finansovogo upolnomochennogo v zashchite prav potrebiteley finansovykh uslug v Rossiyskoy Federatsii // Tsivillist. — 2023. — № 6. — S. 17–24.
2. Kornev A. V. Pravovoe regulirovanie v svete traditsiy i innovatsiy // European and Asian Law Review. — 2024. — Т. 7. — № 3. — S. 59–70.
3. Kurbatov A. Ya. Zashchita prav potrebiteley finansovykh uslug: monografiya. — М.: Yustitsinform, 2023. — 168 s.
4. Lilikova O. S. Institut Upolnomochennogo po zashchite prav predprinimateley v Rossii: pravovye problemy // Bezopasnost biznesa. — 2022. — № 6. — S. 10–15.
5. Moskalkova T. N. Institut upolnomochennykh po pravam cheloveka: vchera, segodnya, zavtra // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA). — 2021. — № 4. — S. 23–44.
6. Moskalkova T. N., Chernikov V. V. Normotvorchestvo: nauch.-prakt. posobie. — 2-е изд., доп. и испр. — М., 2014. — 448 с.
7. Mokhov A. A., Seleznev G. I. Institut Upolnomochennogo po zashchite prav v sfere okhrany zdorovya grazhdan // Yurist. — 2020. — № 10. — S. 68–74.
8. Sinyukov V. N., Sinyukov S. V. Tsivilizatsionnaya priroda evropeyskoy pravovoy kultury // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2024. — Т. 19. — № 12. — S. 11–24.
9. Stepanova D. N. Institut upolnomochennogo po pravam rebenka v mekhanizme zashchity konstitutsionnykh prav nesovershennoletnikh v Rossiyskoy Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. — Penza, 2024. — 201 s.
10. Surmeneva E. A. Institut finansovogo upolnomochennogo v sisteme publichno-pravovykh sposobov zashchity prav i zakonnykh interesov potrebiteley finansovykh uslug: dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2024. — 272 s.
11. Chernikov V. V. Garantii prav cheloveka v politseyskom zakonodatelstve Rossii: voprosy zakrepleniya i realizatsii // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N.I. Lobachevskogo. — 2022. — № 3. — S. 160–166.
12. Ekimov A. I. Metodologicheskie problemy ponimaniya prava. Raboty raznykh let: sbornik nauchnykh trudov. — М., 2022. — 304 с.