



**Андрей Александрович
КЛИШАС,**

председатель Комитета
Совета Федерации по
конституционному
законодательству
и государственному
строительству, доктор
юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист Российской
Федерации
aaklishas@senat.gov.ru
103426, Россия, г. Москва,
ул. Б. Дмитровка, д. 26

Уполномоченный по правам человека как институт обеспечения национального суверенитета

Аннотация. Статья посвящена истории развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, ключевым аспектам и результатам деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Координационный совет российских уполномоченных, СВО, международное сотрудничество

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.127.3s.024-028

Andrey A. KLISHAS,

Chairman of the Federation Council Committee on Constitutional Legislation and
State Building,

Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

aaklishas@senat.gov.ru

26, ul. B. Dmitrovka, Moscow, Russia, 103426

The Commissioner for Human Rights as an Institution for Ensuring National Sovereignty

Abstract. The article is devoted to the history of the development of the institution of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, key aspects and results of the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation.

Keywords: Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, Institute of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, Coordinating Council of Russian Commissioners, SVO, international cooperation

Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме защиты прав и свобод человека играет особую роль. Конституционно-правовой статус наделяет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) важнейшими полномочиями в сфере защиты, соблюдения и восстановления прав и законных интересов граждан.

В современном государстве защита прав граждан лежит в основе правового суверенитета, который является важным неотъемлемым условием осуществления самостоятельной государственной политики в интересах общества и государства, национальных интересов на основе принципов права.

В настоящее время институт омбудсмана действует во многих зарубежных государствах (более чем в 130 странах мира) и относится по действующей

международной классификации к национальной системе учреждений поощрению и защите прав и свобод человека и гражданина¹.

Однако в условиях внешних вызовов и угроз простой реализации конституционных и законодательных полномочий Уполномоченного недостаточно. Важен личный, профессиональный вклад, принципиальная позиция и последовательность в решении вопросов защиты прав граждан, которую на протяжении последнего десятилетия проявляет Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, научный руководитель Научно-образовательного центра по правам человека, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Татьяна Николаевна Москалькова.

Благодаря особому конституционно-правовому статусу Уполномоченного обеспечиваются его самостоятельность и независимость, что позволяет ему эффективно взаимодействовать со всеми органами публичной власти.

Изначально рассматривался несколько иной правовой статус Уполномоченного. Идеи создания нового правозащитного органа в современной России активно начали обсуждать после провозглашения Российской Федерацией 12 июня 1990 г. своей независимости².

Декларация о правах и свободах человека и гражданина, принятая 22 ноября 1991 г., предусматривала введение должности парламентского уполномоченного по правам человека, который «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР»³.

В итоге должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была введена Конституцией России в 1993 г. В соответствии с пунктом «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ функции назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации закреплены за Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Становление и развитие института Уполномоченного происходило под воздействием исторических особенностей тех лет и оказало влияние на форму организации деятельности Уполномоченного в России, его правовое положение и статус. Конституционно-правовой статус российского омбудсмана гарантирует его независимость от всех ветвей государственной власти.

¹ См.: Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) (утверждены резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г.) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 48-я сессия: Дополнение № 49 (A/48/49). С. 369—370 // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/cjnventions/paris.shtml.

² Некоторые исследователи говорят о возникновении исторических предшественников рассматриваемого института не только в Швеции в начале XVIII в., но и ранее — в России, во времена царя Ивана IV Грозного. См. об этом: *Кудрявцев М. А.* Уполномоченный по правам человека в России: исторические предшественники // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире : материалы конференции : в 4 ч. М. : Проспект, 2017. Ч. 1. С. 340—345.

³ Принята постановлением Верховного Совета РСФСР № 1920-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

В ряде зарубежных государств омбудсмен назначается правительством или главой государства и подотчетен соответствующему органу исполнительной власти. В отдельных странах омбудсмен находится в системе законодательной ветви власти, избирается (назначается) парламентом и подотчетен ему (так называемый парламентский омбудсмен). В других странах омбудсмен — это особая самостоятельная должность, назначение на которую осуществляется либо парламентом, либо президентом, однако после назначения омбудсмен никому не подотчетен.

В России, несмотря на то, что первоначально предусматривалась должность парламентского уполномоченного, в результате была закреплена модель независимого омбудсмана. Такой подход в полной мере позволяет обеспечивать максимально широкие возможности реализации правозащитной деятельности Уполномоченного. Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определена самостоятельность данного института. Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

В системе публичной власти России Уполномоченный по правам человека — один из немногих персонифицированных институтов власти.

Независимость и неподотчетность, персонифицированный характер статуса Уполномоченного, наряду с личными и профессиональными качествами, разносторонним талантом, политическим кругозором, блестящими организаторскими способностями Татьяны Николаевны Москальковой, позволяют обеспечить значимый вклад в защиту прав человека.

Т. Н. Москалькова принимает действенное участие в формировании федерального законодательства в сфере охраны правопорядка, реабилитации незаконно подвергнутых мерам принуждения, в разработке мер совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства. В 1988 г. Т. Н. Москалькова одна из первых предложила закрепить в законе требование о свидетельском иммунитете, о запрещении использовать в качестве доказательств показания, полученные путем насилия, угроз и иных незаконных мер, об установлении права на возмещение ущерба, причиненного незаконным задержанием, на денежную компенсацию за моральный ущерб, причиненный незаконным привлечением к уголовной ответственности. На сегодняшний день практически все эти предложения внедрены в законодательство.

Совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству был разработан и принят Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Работа велась на протяжении почти трех лет в тесном взаимодействии с Уполномоченным и с региональными уполномоченными. Законопроект неоднократно обсуждался на заседаниях Совета уполномоченных по правам человека, Координационного совета российских уполномоченных, а также координационных советов в федеральных округах. Принятый Закон позволил сформировать единые принципы организации деятельности региональных уполномоченных, а

также установить общие основы их взаимодействия с органами публичной власти и институтами гражданского общества.

Результативность региональных уполномоченных во многом определяется теми направлениями правозащитной деятельности, которые вырабатываются Координационным советом.

Сегодня Координационный совет объединяет работу 90 уполномоченных по правам человека (89 субъектов РФ). Благодаря усилиям Т. Н. Москальковой институт региональных уполномоченных по правам человека стал полноценной и эффективной частью единой системы государственной защиты прав и свобод человека.

Основным предназначением уполномоченных по правам человека является оказание содействия гражданам в восстановлении их прав и свобод. Под руководством Т. Н. Москальковой аппарат Уполномоченного оказал помощь в восстановлении нарушенных прав более миллиона граждан. В 2024 г. в адрес Уполномоченного поступило 126 тыс. обращений.

Наряду с традиционными вопросами защиты гражданских, политических, социальных и экономических прав человека, деятельность Уполномоченного и его аппарата включает такие направления, как соблюдение прав человека в уголовном процессе, защита прав человека в местах принудительного содержания и обеспечение прав человека в административном и гражданском процессах. Все они являются важными составляющими в деле обеспечения гражданских прав и свобод человека.

Безусловный приоритет отдается работе с обращениями участников специальной военной операции и членов их семей. В 2024 г. к Уполномоченному поступило почти 70 тыс. обращений в интересах участников СВО и членов их семей, эвакуированных лиц, жителей приграничных территорий, пострадавших вследствие проведения боевых действий.

Важность и значимость задачи содействия в реализации прав человека в условиях проведения СВО потребовали создания в аппарате Уполномоченного нового подразделения — Управления специальных проектов, которое было образовано при поддержке Президента России.

Новшеством в деятельности института уполномоченного является активизация международного сотрудничества по вопросам защиты прав человека, включая взаимодействие с международными организациями, омбудсменами зарубежных стран и защиту прав российских граждан и соотечественников, пребывающих за рубежом.

Анализ сложившихся в мире реалий свидетельствует о наличии опасной тенденции в межгосударственных отношениях, негативно влияющих на правовой суверенитет государств.

В данных условиях повышаются роль и значение проводимой Т. Н. Москальковой деятельности по продвижению позиции Российской Федерации в рамках взаимодействия с такими международными организациями и институтами, как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Европейский институт омбудсмена, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Расширение географии международного сотрудничества по линии Уполномоченного в значительной мере способствует обеспечению национального суверенитета.

Благодаря активной работе Т. Н. Москальковой в последние годы наблюдаются расширение взаимодействия в рамках Евразийского альянса омбудсменов, укрепление контактов российского Уполномоченного с омбудсменами стран — участниц СНГ. Необходимо отметить и тот факт, что Т. Н. Москалькова вошла в состав Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств⁴ в качестве представителя от российской стороны.

Личный опыт Т. Н. Москальковой, накопленный во время работы в органах государственной власти, многолетняя служба в системе органов внутренних дел, правотворческая деятельность в качестве депутата Государственной Думы двух созывов, а также научная и исследовательская деятельность снискали Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Татьяне Николаевне Москальковой глубокое уважение коллег, научного сообщества, представителей правозащитных и общественных организаций, а также признательность и благодарность миллионов людей.

⁴ Комиссия была образована 24 сентября 1993 г. (Решение Совета глав государств СНГ об утверждении положения о Комиссии). В октябре 2022 г. была утверждена новая редакция Положения о Комиссии СНГ по правам человека — консультативного органа для наблюдения за исполнением обязательств в сфере прав человека, взятых на себя государствами — членами СНГ.