

Институт уполномоченного по правам человека: от теории к практике¹

Аннотация. В статье рассматривается процесс становления и развития национальных институтов по правам человека, в частности института омбудсмана как одного из ключевых механизмов защиты прав и свобод граждан. Анализируются международные стандарты, такие как Парижские принципы ООН, определяющие независимость, мандат и эффективность национальных правозащитных институтов. Отдельно поднимается вопрос адаптации института омбудсмана к национальным правовым системам и политико-культурным особенностям. В частности, особое внимание уделено опыту Российской Федерации и вкладу Уполномоченного по правам человека Татьяны Николаевны Москальковой в развитие института омбудсмана.

Ключевые слова: ООН, Парижские принципы, национальный институт по правам человека, омбудсмен, уполномоченный по правам человека, конституция, права человека, эволюция, глобализация



Акмаль Холматович САИДОВ,

академик, доктор
юридических наук,
профессор, директор
Национального центра
Республики Узбекистан
по правам человека,
депутат Законодательной
палаты Олий Мажлиса,
член Комитета ООН
по правам человека,
Чрезвычайный
и Полномочный Посол
ncpch2@mail.ru
100029, Узбекистан,
г. Ташкент, ул. Ислама
Каримова, д. 15

Akmal Kh. SAIDOV,

Academician of the Academy of Sciences of the Republic of Uzbekistan,
Dr. Sci. (Law), Professor,
Director of the National Center of the Republic
of Uzbekistan for Human Rights,
deputy of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis
of the Republic of Uzbekistan, member of the Human Rights Committee,
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
ncpch2@mail.ru
15, ul. Islam Karimov, Tashkent, Uzbekistan, 100029

Institution of the High Commissioner for Human Rights: from Theory to Practice

Abstract. This article explores the evolution and institutionalization of national human rights bodies, with a particular emphasis on the ombudsman as a key mechanism for protecting the rights and freedoms of individuals. It evaluates international benchmarks most notably, the UN's Paris Principles which delineate the criteria for independence, mandate, and effectiveness of such institutions. The discussion also addresses the contextual adaptation of the ombudsman institution within national legal systems and sociopolitical frameworks. Special attention is devoted to the case of the Russian Federation, highlighting the significant role of Commissioner for Human Rights

¹ Статья подготовлена с использованием изданных научных трудов автора и его коллег по деятельности в сфере защиты прав человека.

Tatiana Nikolaevna Moskalkova in advancing the ombudsman's mandate in the country.

Keywords: *United Nations, Paris Principles, national human rights institutions, ombudsman, Commissioner for Human Rights, constitution, human rights, evolution, globalization*

В настоящее время национальные институты по правам человека стали обязательными элементами национальных систем защиты прав человека большинства стран мира. При этом реальная сила и эффективность этих институтов напрямую связана с их правовым статусом. В 150 государствах мира учреждено около 200 национальных институтов по правам человека, в том числе в 40 странах — в виде нескольких моделей одновременно, не считая субнациональных институтов².

Организация Объединенных Наций считает, что невозможно или не следует рекомендовать единую модель национального института для всех стран в качестве необходимого механизма для выполнения их международных обязательств в области прав человека³. Хотя каждая страна может воспользоваться опытом других стран, национальные институты должны создаваться с учетом местных культурных и правовых традиций, политической организации.

О становлении национальных институтов по правам человека

В мировой правозащитной практике существует большое разнообразие национальных институтов по содействию защите прав человека, однако началом процесса стандартизации их деятельности и конструктивного международного сотрудничества следует считать принятие в Париже в 1991 г. Принципов, касающихся статуса национальных институтов по правам человека, которые впоследствии были утверждены Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией № 48/134 от 20 декабря 1993 г.⁴ (далее — Парижские принципы).

Парижские принципы устанавливают минимальные критерии, характеризующие весь спектр прав и обязанностей, круг вопросов, в рамках которых могут приниматься юридически значимые решения, формы и характер участия в осуществлении функций защиты прав человека.

Согласно Парижским принципам, учреждение национальных институтов по правам человека возможно тремя путями: во-первых, установлением в

² Саидов А. Х., Тиллабаев М. А. Конституция и национальные институты по правам человека. Ташкент, 2023. С. 89.

³ См.: Национальные учреждения по правам человека. История, принципы, роль и функции / Серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки. № 4 (rev. 1). ООН. Нью-Йорк и Женева, 2010. С. 15.

⁴ Подробнее см.: Тиллабаев М. А. Национальные институты по правам человека: международная, зарубежная и национальная практика. Ташкент : Адолат, 2008. С. 50.

конституции или внесением конституционных изменений; во-вторых, законом или актом парламента; в-третьих, указом главы государства.

Наиболее эффективным вариантом является закрепление национального института по правам человека в конституции, поскольку процесс внесения изменений в конституцию в большинстве стран значительно сложнее изменения законов. Закрепление данных институтов в конституции практикуется в странах, вставших на демократический путь развития и осуществляющих конституционные реформы. В конституциях более чем 100 государств мира предусмотрены нормы, устанавливающие статус омбудсменов (Швеция, Финляндия, Польша, Аргентина, Намибия, Азербайджан, Россия, Кыргызстан) или национальных комиссий (советов) по правам человека (Австрия, Алжир, Гана, Гватемала, Малайзия, Монголия, Ирак, Конго, ЮАР).

В настоящее время в конституциях только четырех государств (Мексика, Марокко, Египет и Узбекистан) имеются положения о системе национальных органов по защите прав человека. Так, например, ст. 214 Конституции Египта 2014 г. провозглашает: «Закон должен определить независимые национальные советы, в том числе Национальный совет по правам человека, Национальный совет по делам женщин, Национальный совет по делам детства и материнства и Национальный совет по делам инвалидов. Закон должен определять состав, мандаты и гарантии независимости и нейтралитета их соответствующих членов. Каждый совет имеет право сообщать компетентным органам о любых нарушениях, касающихся их сферы деятельности. Эти советы должны иметь правосубъектность и быть технически, финансово и административно независимыми. С ними должны консультироваться относительно законопроектов и постановлений, касающихся их дел и сфер деятельности»⁵.

Узбекистан первым из государств Центральной Азии создал систему национальных институтов по правам человека, в которую входят:

- Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсмен) (1995 г.);
- Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам ребенка (Детский омбудсмен) (2019 г.);
- Уполномоченный по защите прав предпринимателей при Президенте Республики Узбекистан (2017 г.);
- Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека (1996 г.).

Узбекский опыт создания национальных институтов по правам человека получает положительные оценки как международного сообщества, так и научных кругов и вызывает интерес в различных странах.

В статье 56 Конституции Узбекистана в новой редакции закреплено: «Национальные институты по правам человека дополняют существующие формы и средства защиты прав и свобод человека, содействуют развитию гражданского общества и повышению культуры прав человека. Государство создает условия для организации деятельности национальных институтов по правам человека»⁶.

⁵ The Egyptian Constitution 2014 // URL: <https://sschr.gov.eg/en/the-egyptian-constitution> (дата обращения: 17.03.2025).

⁶ Конституция Республики Узбекистан. Ташкент : Адолат, 2023. С. 255.

Рост числа и повышение эффективности деятельности национальных институтов по правам человека в международном механизме защиты прав человека обусловили принятие ряда международных документов и решений в рамках ООН и ее структур по правам человека, региональных механизмов (ОБСЕ, Совет Европы, Европейский союз и др.).

В ряде международных договоров и деклараций, в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, Совета по правам человека, в общих комментариях и заключительных наблюдениях договорных комитетов ООН были приняты положения, касающиеся эффективного функционирования национальных институтов по правам человека. Договорные органы ООН по итогам рассмотрения докладов государств часто включают в свои заключительные замечания рекомендации относительно создания или укрепления национальных институтов по правам человека⁷.

Кроме того, в Парижских принципах, Венской декларации и Программе действий содержатся обязательства национальных институтов по правам человека не ограничиваться национальным уровнем, а сотрудничать и на международном уровне, в частности, сотрудничать с ООН и любыми другими организациями системы ООН, региональными учреждениями и национальными институтами других стран, которые компетентны в области поощрения и защиты прав человека. Так, в Резолюции Генассамблеи ООН признаются важная роль, которую национальные институты по правам человека играют и в Совете по правам человека (включая его механизм универсального периодического обзора как на этапе подготовки, так и в последующей деятельности, и специальные процедуры), и в договорных органах по правам человека, а также расширение возможностей для такого участия, как предусматривалось в документе об итогах обзора работы и функционирования Совета⁸.

В настоящее время приняты три Общих комментария договорных комитетов ООН:

- Комитета по ликвидации расовой дискриминации — Общая рекомендация XVII (42) от 19 марта 1993 г. «О создании национальных институтов по осуществлению Конвенции»;
- Комитета по экономическим, социальным и культурным правам — Общий комментарий от 1 декабря 1998 г. № 10 (1998) «Роль национальных институтов по правам человека в защите экономических, социальных и культурных прав»;
- Комитета по правам ребенка — Общий комментарий от 15 ноября 2002 г. № 2 (2002) «Роль национальных институтов по правам человека в поощрении и защите прав ребенка».

⁷ УВКПЧ ООН подготовил сборник рекомендаций Комитета по наблюдению за выполнением договоров, касающихся национальных учреждений, которые были подготовлены Договорным комитетом // URL: <http://nhri.ohchr.org/en/ihrs/treaty/bodies/pages/default.aspx> (дата обращения: 10.04.2025).

⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 2023 г. № 78/204 «Национальные правозащитные учреждения» // URL: <https://docs.un.org/ru/a/res/78/204> (дата обращения: 10.04.2025).

Кроме того, Комитет по правам человека на своей 106-й сессии в 2012 г. принял документ о взаимодействии с национальными институтами по правам человека⁹. Договорные органы ООН в своих рекомендациях государствам — участникам международных соглашений подчеркивают важность создания национальных институтов, занимающихся защитой и продвижением прав человека.

Следует отметить, что и на региональном уровне были приняты документы по вопросам деятельности национальных институтов по правам человека. В рамках Совета Европы приняты более 10 рекомендаций ПАСЕ, Комитета министров СЕ, в том числе Рекомендация ПАСЕ № 1615 (2003) «Об институте омбудсмана», в которой подтверждается важность наличия в государственной системе института омбудсмана для защиты прав человека и обеспечения верховенства закона.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) на 118-й пленарной сессии (г. Венеция, 15—16 марта 2019 г.) приняла Принципы защиты и укрепления института омбудсмана (Венецианские принципы)¹⁰. Данные принципы приняты после проведения консультаций с ведущими международными институтами, в частности с Международным институтом омбудсмана, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. Документ содержит 25 принципов, основанных на мировой практике института омбудсмана и призванных консолидировать и расширить возможности института омбудсмана. Венецианские принципы раскрывают целый ряд условий для нормального функционирования и обеспечения независимости и легитимности института, включая защиту от неправомерного освобождения от должности, процедуру справедливого назначения, а также финансовые и материальные условия оплаты труда.

Модельный закон «О статусе Уполномоченного по правам человека» принят на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ 4 декабря 2004 г. Данный закон определяет основные положения, регулирующие статус Уполномоченного по правам человека, порядок назначения на должность и освобождения от должности, принципы и гарантии его деятельности, компетенцию и полномочия¹¹.

Процесс формирования национальных институтов по правам человека в государствах, вставших на демократический путь развития, трудности, которые они испытывают в борьбе с правовым нигилизмом в обществе, в сфере материально-технического, кадрового и информационного обеспечения деятельности национальных институтов, требуют внимания и всесторонней поддержки со

⁹ См.: Paper on the relationship of the Human Rights Committee with national human rights institutions, adopted by the Committee at its 106th session (15 October — 2 November 2012) // UN Human Rights Committee Document CCPR/C/106/3, 13 November 2012. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/737825?v=pdf> (дата обращения: 18.04.2025).

¹⁰ Одобрены Комитетом министров на 1345-м заседании заместителей министров Парламентской Ассамблеи Совета Европы (Резолюция 2301 (2019) от 2 октября 2019 г.), Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы (Резолюция 451 (2019) от 30 октября 2019 г.). См.: Защита, поддержка и развитие института омбудсмана = Protection, Promotion and Development of the Ombudsman Institution. Москва: Деловой Стиль, 2020. 86 с.

¹¹ В настоящее время по инициативе Комиссии по правам человека СНГ разработан проект нового модельного закона «О статусе Уполномоченного по правам человека».

стороны международных организаций. В этих целях международными межправительственными (ООН, ОБСЕ, Совет Европы и др.) и неправительственными (Международный совет по политике в области прав человека) организациями изданы руководства, комментарии, посвященные эффективной деятельности национальных институтов по правам человека.

Значительную помощь в создании и развитии национальных институтов по правам человека оказывают программы по техническому содействию, осуществляемые различными структурами ООН (ПРООН, УВКПЧ, ЮНИСЕФ), ОБСЕ и другими донорскими организациями.

Процесс повсеместного распространения национальных институтов по правам человека в различных странах мира вызвал необходимость создания международных и региональных структур по поддержке их деятельности, оказанию им правовой и технической помощи.

На международной конференции в Тунисе в 1993 г. национальные правозащитные институты создали Международный координационный комитет (МКК) с целью координации деятельности национальных правозащитных учреждений. В 2016 г. МКК поменял свое название и стал Глобальным альянсом национальных институтов по правам человека¹².

На региональном уровне также созданы координационные органы данных институтов:

- Форум национальных институтов по правам человека Азиатско-Тихоокеанского региона (создан в 1996 г.);
- Сеть национальных институтов по правам человека Америки (2000 г.);
- Сеть национальных институтов по правам человека Африки (1996 г.);
- Европейская сеть национальных институтов по правам человека (2005 г.);
- Ассоциация национальных институтов по правам человека и омбудсменов турецких государств (2022 г.).

Об эволюции института омбудсмена в мире

Среди механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола органов государственного управления и злоупотребления властью со стороны чиновников особое место занимает институт омбудсмена. Общеизвестно, что институт омбудсмена впервые возник в Швеции, но ряд исследователей отмечают, что аналог такого института еще раньше существовал в Арабском Халифате. Во времена халифа Омара была учреждена должность мухтасиба, в функции которого входили рассмотрение жалоб граждан, относящихся к функционированию государственных чиновников. Шведский король Карл XII после поражения под Полтавой в 1709 г. прибыл в Турцию, где он узнал о существовании должности

¹² URL: <https://www.ohchr.org/ru/countries/nhri/global-alliance-national-human-rights-institutions-ganhri>.

кази ал-кудат, занимавший ее принимал и рассматривал жалобы подданных на действия чиновников¹³.

В результате долгого отсутствия короля в Швеции начались волнения и беспорядки. По прибытии на родину в 1713 г. король учредил должность королевского омбудсмана (*Konungens Högsta Ombudsmanen*), который стал занимать важное место в системе органов, осуществляющих контроль за деятельностью администрации, и защищать права граждан от действий чиновников. В результате последующих изменений в 1719 г. он получил название канцлера юстиции (*Justitie-Kansler*) и в настоящее время успешно функционирует. С целью ограничить полномочия короля шведский Риксдаг принял в 1809 г. Акт о правлении как составную часть Конституции, согласно которому парламент избирал омбудсмана юстиции (*Justitie-Ombudsmanen*) для осуществления надзора за соблюдением актов парламента органами власти и управления, судами.

Само понятие «омбудсмен» происходит от слова *imbud*, что в средневековом шведском языке означало силу или авторитет, лицо, которое было посредником или представителем других лиц. Шведское слово *ombudsman* переводится как представитель, делегат, агент, поверенный, доверенное лицо. Возможно также, что институт омбудсмана берет начало от римских должностей цензоров, трибунов, прокураторов. Ряд исследователей отмечают существование аналогичных институтов в Древней Греции, в средневековой Европе и Китае. К примеру, в испанском королевстве Арагон была учреждена аналогичная должность — *Justicia de Aragon*.

С начала XX в. идея омбудсмана получила свое развитие в других странах. В 1919 г. Финляндия, ближайший сосед Швеции, ввела институт омбудсмана, в 1952 г. эта идея была реализована в Норвегии и Дании. Постепенно институт омбудсмана с определенными изменениями вводился и в других странах. В ряде федеративных государств институт омбудсмана первоначально учреждался на уровне штатов, провинций, регионов, т.е. система омбудсменов строилась снизу. Яркими примерами такой практики являются омбудсмены Канады и Австралии. Италия, Индия и США продолжают эксперименты с региональными омбудсменами, но еще не ввели должность омбудсмана на центральном уровне.

Особо следует отметить тот факт, что в последние 15 лет XX в. и в начале XXI в. институт омбудсмана учрежден в бывших социалистических странах. Первым начал свою деятельность представитель по правам граждан в Польше 1 января 1988 г. В настоящее время омбудсмены успешно функционируют и в странах Восточной Европы и СНГ.

В 140 странах мира существует более 1 000 институтов омбудсменов. В одних государствах это должностное лицо называется омбудсменом, в других — медиатором, парламентским комиссаром, уполномоченным по правам человека, народным защитником и т.д. Многообразие наименований определяется прежде

¹³ Подробнее см.: *Al-Wahab I.* The Swedish institution of ombudsman: an instrument of human rights. Stockholm : LiberFörlag, 1979 ; *Pickl V.* The Ombudsman and Administrative Reforms. Vienna, 1980 ; Жузжоний А. Ш. Институт мухтасиба (омбудсмана) в исламе // Омбудсмены мира : сборник статей / отв. ред. С. Рашидова. Ташкент : Ўзбекистон миллий энциклопедияси, 2006. С. 11.

всего различной правовой культурой, историческими и философскими подходами. Вместе с тем каждый омбудсмен работает в условиях, характерных для его страны, поэтому организация и способы функционирования института омбудсмена различны. Это связано со спецификой отдельных стран, применяющих в собственных, порой совершенно оригинальных, правовых и административных системах модели омбудсмена, что повлекло за собой многообразие форм данного института. Омбудсмен относится к государственным правозащитным институтам, осуществляющим опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений¹⁴.

Процесс повсеместного распространения института омбудсмена в различных странах мира вызвал необходимость создания международных и региональных учреждений омбудсменов для поддержки их деятельности, оказания им правовой и технической помощи. В настоящее время созданы следующие международные учреждения омбудсменов:

- Международный институт омбудсмена;
- Европейский институт омбудсмена;
- Азиатская ассоциация омбудсменов;
- Ассоциация медиаторов франкоязычных стран;
- Ассоциация омбудсменов стран Организации исламского сотрудничества;
- Иберо-американская федерация омбудсменов и др.

5 декабря 2017 г. в рамках Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» состоялось подписание Меморандума о создании Евразийского альянса омбудсменов. В настоящее время участниками Альянса являются омбудсмены и аналогичные институты Российской Федерации, Киргизии, Казахстана, Ирана, Армении, Монголии, Таджикистана, Бахрейна, Сербии и Узбекистана.

В Узбекистане должность Уполномоченного по правам человека была учреждена на первой сессии Олий Мажлиса в 1995 г., на тот момент отсутствовали соответствующие нормы в Конституции и специальный закон об омбудсмене. В целях содействия выполнению возложенных на Уполномоченного задач постановлением Олий Мажлиса от 6 мая 1995 г. была образована Комиссия по соблюдению конституционных прав и свобод граждан. Деятельность Уполномоченного и Комиссии первоначально была регламентирована Положением об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека, утвержденным постановлением Кенгаша Олий Мажлиса от 29 августа 1995 г.

На сессии Олий Мажлиса 24 апреля 1997 г. был принят Закон, в названии которого было использовано двойное название института Уполномоченного, которое позже было использовано, в частности, законодателями Азербайджана и Киргизии при разработке законов об уполномоченных в этих странах. После парламентской реформы 2004 г. Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики

¹⁴ Подробнее см.: *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина: мировой опыт. М., 1996 ; *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена). М., 1997.

Узбекистан по правам человека (Омбудсмене)» был принят в новой редакции с учетом функционирования двухпалатного парламента.

После принятия Конституции Узбекистана в новой редакции парламентом в 2024 г. принят новый Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсмене)»¹⁵, который наделил Уполномоченного правом обращения в Конституционный суд и новыми полномочиями Омбудсмана и его региональных представителей, способствующими повышению эффективности его деятельности по восстановлению нарушенных прав граждан, а также внедрив элементы национального превентивного механизма предупреждения пыток. Вместе с тем Закон увеличил возрастной ценз для занятия этой должности до 30 лет, а также законодательно закрепил нормы, запрещающие цензуру корреспонденции лиц, находящихся в местах заключения, в адрес Омбудсмана, а также внедрение ИКТ в процесс рассмотрения обращения физических и юридических лиц.

Российский опыт института омбудсмана

Институт уполномоченных по правам человека — один из наиболее молодых и интенсивно развивающихся демократических институтов защиты прав человека в Российской Федерации. Впервые на государственном уровне идея об образовании института уполномоченного по правам человека была озвучена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР¹⁶.

В Конституцию 1993 г. была введена норма о том, что Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом (ст. 103).

Начиная с 1996 г. в субъектах РФ начали активно приниматься законы об уполномоченных по правам человека, назначаться первые региональные уполномоченные по правам человека. Сегодня во всех субъектах РФ учреждены региональные омбудсмены.

После многочисленных обсуждений Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят Государственной Думой 25 декабря 1996 г. и подписан Президентом РФ 26 февраля 1997 г.¹⁷ Закон определяет статус Уполномоченного, его компетенцию и порядок назначения и освобождения от должности и предусматривает независимость и неподотчетность Уполномоченного каким-либо государственным органам и

¹⁵ Закон Республики Узбекистан от 15 ноября 2024 г. № ЗРУ-1002 «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсмене)» // Национальная база данных законодательства, 18.11.2024, № 03/24/1002/0936.

¹⁶ Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

должностным лицам. Закон также предусматривал учреждение региональных уполномоченных в субъектах Федерации, но не устанавливал механизмов взаимодействия федерального и региональных уполномоченных по правам человека и не разграничивал полномочия между ними.

В 2015 г. были внесены изменения и дополнения в законодательство, которые предусмотрели полномочия федерального омбудсмана оказывать региональным уполномоченным по правам человека организационную, правовую, информационную и иную помощь. Кроме того, при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации в качестве консультативного и совещательного органа был создан Совет уполномоченных по правам человека, в состав которого включены по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

До рассмотрения кандидатуры на должность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ согласовывает ее с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Закон также закрепил основные принципы назначения на должность и освобождения от должности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и общие для всех региональных омбудсменов права при рассмотрении жалоб.

В 2020 г. был принят Закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»¹⁸, который укрепил правовые основы деятельности региональных омбудсменов, в частности определил направления и принципы их деятельности, установил требования к кандидатам, порядок их назначения и освобождения от должности.

В 2019 г. на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) под научным руководством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был создан Научно-образовательный центр по правам человека, который был призван осуществлять повышение квалификации уполномоченных по правам человека и сотрудников их аппаратов.

Достаточное развитие получила деятельность специализированных омбудсменов. Сегодня правовое регулирование статуса специализированных уполномоченных по правам человека происходит посредством принятия нормативных актов на федеральном уровне или на уровне субъектов РФ.

На федеральном уровне были учреждены следующие должности специализированных уполномоченных:

- уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка (2009 г.),
- уполномоченный по правам студентов в Российской Федерации (2012 г.),
- уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (2013 г.).

Должности уполномоченных по правам ребенка и по защите прав предпринимателей были учреждены и на уровне субъектов РФ. Следует также упомянуть, что были предприняты попытки создать и законодательно урегулировать должности уполномоченных по правам национальных меньшинств в Российской

¹⁸ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/73759166/>.

Федерации, уполномоченных по правам военнослужащих, однако успехом они не увенчались.

Следует отметить, что научная юридическая общественность достаточно скрупулезно изучила феномен омбудсменской службы на российской земле. На сегодня защищены более 30 кандидатских и докторских диссертаций по различным аспектам деятельности института уполномоченного по правам человека. Причем активно научными разработками занимались как сами омбудсмены, так и работники их аппаратов.

Научный и правовой анализ позволяет отметить, что на сегодняшний день на постсоветском пространстве зародилась и функционирует особая модель уполномоченного по правам человека, который представляет собой независимый самостоятельный государственный орган, не входящий в существующую систему разделения властей и при осуществлении своей деятельности подчиняющийся только конституции и законам своего государства.

Почти 30-летний опыт функционирования института омбудсмана в России показывает, что в условиях глобализируемого мира нуждается в укреплении правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, в частности необходимо обновление Федерального конституционного закона с учетом Парижских и Венецианских принципов, модельного закона СНГ.

В законодательстве необходимо закрепить право омбудсмана на законодательные инициативы, на обращение в Конституционный суд, механизм функционирования по вопросам предупреждения пыток, ознакомления с судебными делами и обжалования вступивших в силу судебных решений, а также участия омбудсмана в мониторинге выполнения международных обязательств в сфере прав человека.

Татьяна Москалькова — новатор омбудсменского движения

Четвертым избранным федеральным омбудсменом в России в 2016 г. стала депутат, профессор, заслуженный юрист РФ Татьяна Николаевна Москалькова, которая прошла путь от сотрудника отдела помилования Президиума Верховного совета РСФСР до генерал-майора милиции (1999), депутата парламента.

Крупный государственный и общественный деятель, один из признанных в правозащитном мире специалистов Татьяна Николаевна не нуждается в особом представлении. В 1978 г. окончила Всесоюзный юридический заочный институт (МГЮА), с которым поддерживает тесную научную связь, будучи инициатором создания и научным руководителем Научно-образовательного центра по правам человека.

Т. Н. Москалькова в 1988 г. защитила в Институте государства и права РАН под научным руководством одного из корифеев уголовно-правовой науки, профессора Валерия Михайловича Савицкого, кандидатскую диссертацию на тему «Уважение чести и достоинства личности как принцип советского уголовного процесса», став кандидатом юридических наук.

Именно с аспирантской скамьи я знаю Татьяну Николаевну как незаурядную личность, пример достойного подражания для многих поколений, ученого, уделяющего большое внимание славным научным традициям. В этой связи хочу

привести цитаты из ее статьи, посвященной патриарху советской юридической науки, светиле уголовного права и теоретику, ее «духовному учителю» академику Михаил Соломоновичу Строговичу: «Я ужасно волновалась перед встречей с маститым ученым, по учебникам которого училось студенчество моего поколения, имя которого вызывало уважение в солидных научных кругах, да еще и по той причине, что это был учитель моего учителя... Нашим современникам и будущим поколениям останется богатейшее по содержанию научное наследие М. С. Строговича, которое раскрывает широкий кругозор ученого, его эрудицию, глубину и оригинальность мышления, строго аргументированный и в то же время эмоциональный и образный характер изложения взглядов. Но главная черта, которая присуща его работам, — глубокий, органический гуманизм»¹⁹.

Татьяна Николаевна не остановилась на достигнутом и в 1997 г. защитила в Академии управления МВД России докторскую диссертацию на тему «Нравственные основы уголовного процесса: стадия предварительного расследования», став доктором юридических наук.

Более того, в 2001 г. она защитила докторскую диссертацию на тему «Культура противодействия злу в работе правоохранительных органов Российской Федерации: социально-философский аспект» в Военном университете радиационной, химической и биологической защиты Министерства обороны РФ. Таким образом, ею была получена вторая докторская степень, на этот раз в области философских наук.

Как профессиональный юрист Татьяна Николаевна сформировалась в системе органов внутренних дел, где прослужила более 20 лет и прошла путь от старшего референта юридического отдела Управделами МВД СССР до первого заместителя начальника Правового департамента МВД России. В ее задачи входили правовая экспертиза проектов ведомственных актов на их соответствие законодательству и международным договорам, подготовка проектов законодательных и иных нормативных правовых актов. Она принимала участие в разработке всех важнейших законодательных актов, регулирующих сферу охраны правопорядка.

Парламентская деятельность Т. Н. Москальковой, охватившая два парламентских созыва, представляет собой значительный этап в ее трудовой биографии. Будучи заместителем председателя Комитета по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, она активно участвовала в межпарламентской деятельности, в инициировании более 120 законопроектов, в том числе в разработке Закона, получившего в народе название «День за два, день за полтора», утвержденного зимой 2016 г. Документ приравнивает один день пребывания в СИЗО к 1,5 дням содержания в колонии общего режима или к двум суткам на поселении.

Сегодня Татьяна Николаевна является одним из архитекторов действующей двухуровневой государственной правозащитной системы Российской Федерации. По ее инициативе приняты законы, обеспечивающие прочную правовую основу региональных омбудсменов. Она также заложила научно-организационную основу системы постоянного повышения квалификации омбудсменской службы.

¹⁹ Москалькова Т. Н. Странички воспоминаний // Опередивший время: к столетию со дня рождения М. С. Строговича. М. : Сериал, 1994. С. 222—223.

Научную деятельность профессора Т. Н. Москальковой невозможно рассматривать в отрыве от ее учебно-преподавательской деятельности. Она на протяжении долгих лет читает лекции студентам-юристам, правозащитникам как в стенах родного МГЮА, так и Доме прав человека, который также открылся благодаря ее громадным личным усилиям, активно занимается научно-исследовательской деятельностью. Выступила автором и соавтором свыше 150 научных работ, в том числе монографий, учебников по уголовному процессу, комментариев к Конституции, Закону об омбудсмене и Уголовно-процессуальному кодексу.

Хочу особо отметить, что ученые и специалисты, с которыми я общался в ходе многократных визитов в Россию, характеризуют Татьяну Николаевну в качестве неординарного лектора, глубоко знающего предмет, который на понятном и доступном языке излагает самые сложные проблемы прав человека, передает свои взгляды, всегда оставаясь строго на «юридической почве».

В последние годы стали традиционными международные форумы омбудсменов, которые превратились в крупнейшую авторитетную площадку для профессиональных дискуссий между правозащитниками стран СНГ, Европы, Азии и Африки. На них рассматривается широкий круг вопросов, связанных с обеспечением и защитой прав человека в современном мире, формированием культуры прав человека, развитием международных и национальных механизмов по решению актуальных проблем прав человека (миграция, изменения климата, здравоохранение, молодежь, социальная защита и т.д.).

Т. Н. Москалькова выступает за укрепление равноправного и конструктивного международного сотрудничества в сфере прав человека. Она справедливо отмечает, что «при формировании международных правозащитных структур, как универсальных, так и региональных, должна в полной мере учитываться национальная специфика государств-участников»²⁰.

Благодаря ее личным инициативам активно функционирует Евразийский альянс омбудсменов. Более того, государства — участники СНГ избрали ее первым председателем недавно созданной Комиссии по правам человека СНГ. Комиссия взяла успешный старт, в частности начата работа по подготовке тематических и ежегодных докладов, анализу нормативных правовых актов в области прав человека стран СНГ, а также подготовке новой редакции Модельного закона «О статусе уполномоченного по правам человека».

Российский правозащитник уделяет пристальное внимание и расширению практики двустороннего международного сотрудничества в защите прав человека. Сегодня действует более 40 соглашений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с национальными правозащитными учреждениями других государств, причем не только из СНГ и Европы как традиционных партнеров, но и из стран Азии, Африки, Латинской Америки.

Хочу отметить тот факт, что с 2019 г. успешно реализуется Меморандум о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Национальным центром Республики Узбекистан по правам человека.

²⁰ См.: Принципы построения новой международной архитектуры защиты прав человека // URL: <https://roscongress.org/materials/printsipy-postroeniya-novoy-mezhdunarodnoy-arkhitektury-zashchity-prav-cheloveka/>.

В рамках Меморандума стороны активно взаимодействуют по вопросам защиты прав граждан, обмена информацией, участия в мероприятиях по правам человека. Стало традицией участие российских представителей на Самаркандском форуме по правам человека. В период пандемии благодаря взаимодействию национальных институтов по правам человека двух стран была оказана помощь в возвращении граждан, восстановлении их документов. За успешное сотрудничество Татьяна Николаевна одной из первых получила высокую правозащитную награду Узбекистана — нагрудной знак «За защиту прав человека», учрежденный по инициативе Президента Узбекистана Ш. М. Мирзиёева.

Богатый жизненный опыт Т. Н. Москальковой, ее неустанное служение народу России, утверждению незыблемости ее демократических основ, защита прав и свобод человека являются прочной основой успешной, многогранной государственной правозащитной деятельности, пользующейся неизменной поддержкой граждан, соратников и учеников.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина: мировой опыт. — М., 1996.
2. *Жузжоний А. Ш.* Институт муктасиба (омбудсмена) в исламе // Омбудсмены мира : сборник статей / отв. ред. С. Рашидова. — Ташкент : Ўзбекистон миллий энциклопедияси, 2006.
3. Защита, поддержка и развитие института омбудсмена = Protection, Promotion and Development of the Ombudsman Institution. — М. : Деловой стиль, 2020. — 86 с.
4. *Москалькова Т. Н.* Странички воспоминаний // Опередивший время: к столетию со дня рождения М. С. Строговича. — М. : Сериал, 1994.
5. Национальные учреждения по правам человека. История, принципы, роль и функции / Серия публикаций по вопросам профессиональной подготовки № 4 (rev. 1) ; ООН. — Нью-Йорк и Женева, 2010.
6. *Саидов А. Х., Тиллабаев М. А.* Конституция и национальные институты по правам человека. — Ташкент, 2023.
7. *Тиллабаев М. А.* Международно-правовые основы деятельности национальных институтов по правам человека : дис. ... канд. юрид. наук. — Ташкент, 2005. — 283 с.
8. *Тиллабаев М. А.* Национальные институты по правам человека: международная, зарубежная и национальная практика. — Ташкент : Адолат, 2008.
9. *Тиллабаев М. А.* Теоретико-практические аспекты взаимодействия международных и национальных контрольных органов по правам человека : дис. ... д-ра юрид. наук. — Ташкент, 2018.
10. *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмена). — М., 1997.
11. *Al-Wahab I.* The Swedish institution of ombudsman: an instrument of human rights. — Stockholm : LiberFörlag, 1979.
12. *Pickl V.* The Ombudsman and Administrative Reforms. — Vienna, 1980.