

Институт уполномоченных по правам человека в России: правовое просвещение и профессионализация

Аннотация. В статье анализируются ключевые аспекты реализации задач по правовому просвещению, выполняемых институтом уполномоченных по правам человека в России. Особое внимание уделяется вопросам обеспечения прав и свобод граждан, а также способам их защиты. Анализ работы федерального и региональных уполномоченных показывает увеличение числа просветительских инициатив, их адаптацию для различных групп населения и внедрение современных подходов к проведению мероприятий. Содержится обоснованный вывод о том, что существует высокий запрос российских граждан на разъяснение особенностей реализации их прав и свобод, способов защиты последних. Рассмотрены особенности развития института уполномоченных по правам человека в контексте профессионализации деятельности, обусловленной расширением полномочий и усилением «правового инструментария».

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, институт, полномочия, статус, обеспечение и защита прав, граждан, правовое просвещение, повышение квалификации

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.127.3s.127-135



**Игорь Геннадьевич
ДУДКО,**

заведующий кафедрой
конституционного
и муниципального права,
руководитель Научно-
образовательного центра
по правам человека
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ
igdudko@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Igor G. DUDKO,

Head of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Head of the Scientific and Educational Center for Human Rights
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation
igdudko@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Institution of Human Rights Ombudspersons in Russia: Legal Education and Professionalization

Abstract. The article analyzes the key aspects of the implementation of legal education tasks performed by the institution of human rights commissioners in Russia. Special attention is paid to the issues of ensuring the rights and freedoms of citizens, as well as ways of their protection. The analysis of the work of federal and regional commissioners shows an increase in the number of educational initiatives, their adaptation for different population groups and the introduction of modern approaches to conducting events. There is

© И. Г. Дудко, 2025

a reasonable conclusion that there is a high demand of Russian citizens for clarification of the peculiarities of the realization of rights, freedoms and ways of their protection. The article considers the peculiarities of the development of the institution of ombudspersons for human rights in the context of the professionalization of activities due to the expansion of powers and strengthening of the "legal toolkit".

Keywords: Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, Commissioner for Human Rights in the constituent entity of the Russian Federation, institution, powers, status, ensuring and protection of rights, citizen, legal education, advanced training

Действующая Конституция РФ возлагает на государство, его публичные органы обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека (ст. 2). Важная роль в этой сфере отведена Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным в субъектах РФ. «Основным предназначением федерального и региональных уполномоченных, — отмечает Т. Н. Москалькова, — является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами»¹.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»², Федеральным законом от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»³, а также с соответствующими законами субъектов РФ об уполномоченных, одной из основных задач уполномоченных является правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Для уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (федерального и региональных) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека традиционно является одним из приоритетных направлений деятельности⁴.

В докладах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации отражена масштабная просветительская работа — как с позиции охвата участников, так и по форматам проведения. Исследование практики федерального Уполномоченного в области правового просвещения показало рост числа образовательных проектов, ориентированных на различные категории граждан. Среди них программы для учащихся школ и вузов, социальных групп, требующих особой поддержки, а также участников специальной военной операции и членов их семей. При этом наблюдается не только модернизация традиционных методов,

¹ Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 4. С. 25.

² СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

⁴ Зражевская Т. Д., Белоножкин В. И., Колобова Т. В. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. Воронеж, 2021. С. 153—159.

но и активное внедрение инновационных подходов. Согласно докладам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2021 г. реализовано 12 проектов и 66 мероприятий, в 2022 г. — 22 проекта и 75 мероприятий, в 2023 г. — 24 проекта и 118 мероприятий⁵.

В 2023 г. особое внимание было уделено правовому просвещению школьников, студентов и молодежи в целом. Таковы проекты:

- Общероссийская школа «Молодые правозащитники», в рамках которой создана Ассоциация «Молодые правозащитники»;
- образовательный правозащитный марафон для школьников и студентов, приуроченный к 30-летию Конституции РФ и Году педагога и наставника;
- онлайн-тренинги для студенческих активистов в рамках проекта «Инкубатор молодежных правозащитных проектов и инициатив»;
- Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты»;
- Единый день бесплатной юридической помощи (в 61 субъекте РФ), при поддержке региональных уполномоченных и Ассоциации юристов России (более 18 тыс. консультаций);
- новеллой стало создание правозащитного чат-бота, созданного при участии Молодежного совета при Уполномоченном. В течение года им воспользовались более 25 тыс. человек⁶.

Правопросветительская деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ отличается не только иным масштабом, но и значительным разнообразием форм и целевой аудитории⁷. Так, например, Уполномоченным Пермского края созданы грантовые программы для молодежи Пермского края по правозащитной тематике, организованы и проводятся научно-практические конференции, круглые столы, конкурсы, семинары и иные публичные мероприятия по проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина. Одним из приоритетных для молодежи стал проект «О правах человека понятно и доступно». В рамках проведения Всероссийской акции «Единый урок “Права человека”» Уполномоченным и сотрудниками его аппарата проводятся занятия в формате лекций для учащихся общеобразовательных организаций, а также для студентов организаций среднего профессионального и высшего образования города Перми и Пермского края⁸.

Стоит подчеркнуть, что значительная часть просветительских инициатив реализуется совместно федеральным и региональными уполномоченными. Таковы, в частности проекты: «Всероссийский единый урок по правам человека», «Правовой марафон для пенсионеров»; всероссийский конкурс «Инновационные

⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2023 год.

⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2023 год.

⁷ Становление и развитие института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : сборник статей. М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021.

⁸ Сапко И. В. Роль уполномоченного по правам человека в Пермском крае в правовом просвещении молодежи // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2023. № 15. С. 139—143.



технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты». При участии региональных омбудсменов прошли онлайн-викторина для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока «Знай свои права», всероссийский конкурс научных студенческих работ (эссе) «Россия и ООН: 75 лет партнерства»⁹.

Несмотря на широкий спектр просветительской работы уполномоченных, в обществе сохраняется выраженная потребность в знаниях о правах и их защите¹⁰. Согласно «Правозащитной карте России», представленной на официальном сайте федерального Уполномоченного по правам человека, в общей сложности к региональным уполномоченным по всей стране поступает свыше 200 тыс. обращений¹¹. Практика деятельности уполномоченных по правам человека свидетельствует, что до 40 % обращений граждан связаны с необходимостью разъяснения средств правовой защиты¹².

Доклад Уполномоченного за 2024 год акцентирует внимание на необходимости пересмотра Основ государственной политики в сфере правопросвещения: «Остается актуальной задача по обновлению Основ государственной политики Российской Федерации в сфере правовой грамотности и правосознания граждан. За годы, прошедшие с момента их утверждения, произошли коренные изменения в социально-экономической, геополитической и информационной ситуации в стране, значительно обновилась содержание и технологии просветительской работы, обогатилось законодательство о просветительской деятельности, об образовании и правах и свободах человека и гражданина. Сегодня этот стратегический документ требует актуализации минимум по трем основным направлениям: учет цифровой трансформации в правовом просвещении; определение роли институтов государственной защиты прав человека в правопросветительской работе; дополнение основ вопросами, связанными с проведением молодежного и патриотического направления в правовом просвещении молодежи»¹³.

На сегодняшний день продолжают действовать Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан¹⁴. В последующем был принят ряд документов стратегического планирования, сопряженных с Основами, например, указы Президента РФ от

⁹ Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра. С. 37.

¹⁰ См., например: Институт уполномоченных по правам человека в системе конституционных гарантий : сборник докладов. М. : РГ-Пресс, 2019.

¹¹ Правозащитная карта России // URL: https://map.ombudsmanrf.org/Karta_Yadro/fed_okr.html.

¹² Чечельницкий И. В. Институт уполномоченных по правам человека: пути повышения эффективности функционирования в современных условиях // Lex russica. 2025. № 3. С. 80.

¹³ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2024 год.

¹⁴ Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) // СПС «КонсультантПлюс».

19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы»; от 28.12.2024 № 1124 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”»; распоряжения Правительства РФ от 22.12.2022 № 4088-р «Об утверждении Концепции формирования и развития культуры информационной безопасности граждан Российской Федерации»; от 17.08.2024 № 2233-р «Об утверждении Стратегии реализации молодежной политики в Российской Федерации на период до 2030 года»); ряд актов федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, в том числе постановление ЦИК России от 25.12.2024 № 191/1493-8 «О Концепции повышения правовой культуры избирателей в Российской Федерации на 2025—2027 годы».

Считаем целесообразным, чтобы разработка новых Основ государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан учитывала современные вызовы и изменения в обществе и государстве, внешние факторы, а также действующие нормативные акты и документы.

Действующие Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан были одним из первых документов стратегического планирования. Они имеют как структурные, так и содержательные особенности, характерные для периода их принятия. С вступлением в действие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁵ все акты стратегического планирования в форме Основ должны отвечать определенным юридико-содержательным требованиям и содержать предусмотренные данным Законом разделы. Отмечу, что после принятия Указа Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» требования к подготовке подобных документов стали еще более конкретными¹⁶.

Стратегии являются актами, непосредственно включающими в себя стратегические цели, задачи и механизмы их достижения, выполнение которых является обязательным для органов государственной власти, необходимым условием развития соответствующих сфер общественной жизни, т.е. главным правовым актом в механизме стратегического планирования. Стратегии как нормативные правовые акты отличаются юридико-техническими особенностями (закрепляют цели и принципы), особым сроком действия и определяют параметры организации и деятельности уполномоченных органов публичной власти.

В этой связи обоснованной представляется разработка не Основ государственной политики..., а Стратегии... на конкретный период времени, которая не только определяла бы ключевые направления и задачи, но и обеспечивала их

¹⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



реализацию через поэтапный план мероприятий («дорожную карту»), структурированный с учетом актуальных вызовов и социальных реалий. В Стратегии необходимо предусмотреть разделы о механизме ее реализации и ожидаемые результаты государственной политики в соответствующей области.

Ключевое значение при разработке Стратегии, на наш взгляд, имеют ряд следующих позиций.

Прежде всего, речь идет о праве на правовое просвещение. Все граждане имеют право на получение информации, затрагивающей их интересы, на пользование достижениями в области права независимо от пола, возраста, этнической или национальной принадлежности, семейного положения, состояния здоровья, уровня доходов и каких-либо иных обстоятельств. Ограничению подлежат лишь способы реализации права на просвещение, обусловленные лишением права на свободное передвижение и свободный доступ к информации (в местах принудительного содержания).

Должны быть определены система субъектов просветительской деятельности и их правовой статус, меры государственной поддержки исследовательских центров, просветительских учреждений и организаций, правозащитных организаций, IT-бизнеса, средств массовой информации, профессиональных юридических сообществ (адвокатов, нотариусов), их взаимодействие с субъектами общественного контроля и иными институтами гражданского общества. Также должны быть предусмотрены создание координирующего центра правового просвещения, выполнение методологических функций и функций мониторинга уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, контроль органами прокуратуры.

В условиях цифровизации важно развивать не только правовую, но и цифровую грамотность. Это включает понимание правовых аспектов явлений, характерных для онлайн-пространства, таких как киберпреступления, фейковые новости, травля в сети, вредоносный контент, эхо-камеры в Интернете, распространение запрещенных материалов и неправомерное применение ИИ. Необходимо обучать граждан защите персональных данных и использовать современные методы, такие как геймификация, чтобы упростить доступ к базовым правовым знаниям.

Таким образом, разработка Основ (Стратегии) в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан Российской Федерации должна осуществляться с учетом действующих актов стратегического характера, особенностей развития сферы регулируемых отношений на длительную перспективу с закреплением планируемых результатов.

За последние 10 лет институт уполномоченных по правам человека в России значительно преобразился как в нормативном, так и в организационном аспекте, обрел должный авторитет у граждан России. Как отмечает Т. Н. Москалькова, факторами, сдерживающими консолидацию усилий федерального и регионального уполномоченных по защите прав личности, являлись отсутствие объединяющих форм взаимодействия, различия в региональных законах об уполномоченных по ключевым вопросам. Практика выявила необходимость в организационной и методической поддержке Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации¹⁷.

¹⁷ Москалькова Т. Н. Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра. С. 29—32.

Важное значение для совершенствования института уполномоченных по правам человека имеет принятие Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»¹⁸. Разработанный по инициативе Т. Н. Москальковой во взаимодействии с региональными уполномоченными Закон установил общую модель правового статуса уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, закрепил базовые принципы и основные направления деятельности уполномоченных, усилил гарантии их независимости¹⁹.

Институт уполномоченных по правам человека в своем развитии демонстрирует две взаимосвязанные тенденции: расширение полномочий и усиление правового инструментария, используемого в работе уполномоченных²⁰. Возрастающий объем полномочий и сложность задач обусловили необходимость непрерывного повышения квалификации региональных уполномоченных, их аппаратов. По инициативе Татьяны Николаевны Москальковой, поддержанной Президентом России В. В. Путиным, в 2019 г. был создан Научно-образовательный центр по правам человека (НОЦ) в качестве структурного подразделения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В мае того же года сотрудниками НОЦ под эгидой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был проведен первый для института уполномоченных семинар-тренинг по проблемам рассмотрения обращений граждан Российской Федерации и находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства как важная часть программы Координационного совета уполномоченных по правам человека.

Научно-образовательный центр осуществляет обширную деятельность по разработке аналитических материалов по проблемам законодательства и правоприменительной практики. Специалистами НОЦ подготовлено свыше 130 экспертных заключений по проблемам и коллизиям в законодательстве, ситуациям в правоприменительной и судебной деятельности. НОЦ совместно с приглашенными экспертами проведено более 90 обучающих семинаров, круглых столов, научно-практических конференций и интеллектуальных площадок, направленных на повышение квалификации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Обучение прошли свыше 4 500 человек. Ежегодно повышают квалификацию региональные уполномоченные по правам человека, уполномоченные по правам ребенка и сотрудники их аппаратов.

В рамках координационных советов уполномоченных по правам человека с 2019 по 2024 г. Научно-образовательным центром по правам человека совместно с сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации было проведено четыре семинара-тренинга по вопросам процедуры рассмотрения обращений граждан Российской Федерации и

¹⁸ Федеральный закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Москалькова Т. Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 4—7.

²⁰ См., подробнее: Дудко И. Г. Институт уполномоченных по правам человека в России: концептуальные основы и эволюция // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 10. С. 11—18.



находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; рассмотрения обращений лиц, находящихся в местах принудительного содержания; проведения проверок психоневрологических интернатов, психиатрических больниц закрытого типа и иных социальных учреждений закрытого типа; практики подачи административных исков в суд в защиту прав граждан.

С 2019 г. по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации сотрудниками НОЦ осуществлено обучение членов общественных наблюдательных комиссий 33 субъектов РФ.

В 2024 г. впервые проведены обучающие семинары для уполномоченных (омбудсменов) и их аппаратов стран — участников Евразийского альянса омбудсменов по темам: «Защита прав человека в цифровой среде», «О способах защиты прав иностранных граждан в Российской Федерации».

Под научным руководством Т. Н. Москальковой сотрудниками центра совместно с учеными Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) подготовлены и изданы 27 методических и учебно-методических пособий, научно-практических комментариев и аналитических материалов для региональных уполномоченных и сотрудников их аппаратов, членов общественных наблюдательных комиссий, членов общественных палат и молодежных советов, представителей некоммерческих объединений. Среди изданий «Жалобы и обращения в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», «Научно-практический комментарий по вопросу определения субъектов, отнесенных к организациям, выполняющим публичные функции»; методические пособия для членов общественно-наблюдательных комиссий и иных лиц, посещающих места принудительного содержания, подведомственные МВД России и ФСИН и др.

Будучи научным руководителем Научно-образовательного центра по правам человека, Т. Н. Москалькова определяет стратегию работы НОЦ и направления его деятельности, согласует ежегодные планы работы и принимает непосредственное участие в его мероприятиях. Многообразная практико-ориентированная и результативная деятельность Научно-образовательного центра по правам человека подтвердила важность этой инициативы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Татьяны Николаевны Москальковой.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дудко И. Г. Институт уполномоченных по правам человека в России: концептуальные основы и эволюция // Конституционное и муниципальное право. — 2024. — № 10. — С. 11—18.
2. Зражевская Т.Д., Белоножкин В.И., Колобова Т. В. Методологические основы организации эффективной деятельности региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. — Воронеж, 2021. — 208 с.
3. Институт уполномоченных по правам человека в системе конституционных гарантий : сборник докладов. — М. : РГ-Пресс, 2019. — 288 с.

4. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека: вчера, сегодня, завтра // Вестник Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 4. — С. 23—44.
5. *Москалькова Т. Н.* О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 1. — С. 4—7.
6. *Сапко И. В.* Роль уполномоченного по правам человека в пермском крае в правовом просвещении молодежи // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. — 2023. — № 15. — С. 139 — 143.
7. Становление и развитие института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : сборник статей. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. — 190 с.
8. *Чечельницкий И. В.* Институт уполномоченных по правам человека: пути повышения эффективности функционирования в современных условиях // Lex russica. — 2025. — № 3. — С. 66—85.

