

*Татьяна Москалькова:*

**«ВСЕ ЛЮДИ РОЖДЕНЫ СВОБОДНЫМИ  
И РАВНЫМИ В СВОИХ ПРАВАХ»**



**Москалькова Татьяна Николаевна**

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор

*Одной из существенных черт правового государства является учреждение и развитие им национальных институтов защиты прав человека и гражданина.*

*Во второй половине прошлого столетия уполномоченные по правам человека (омбудсмены, парламентские уполномоченные) осуществляют свою правозащитную деятельность в более чем 120 странах мира.*

#### Международные и национальные стандарты прав человека и гражданина

Современная концепция прав человека сформировалась в XX веке как непосредственная реакция на события Второй мировой войны.

Именно огромные жертвы, пренебрежение к жизни, попрание человеческого достоинства привели к тому, что люди осознали важность соблюдения и защиты прав человека, и в 1948 году ряд государств под эгидой Организации Объединенных Наций приняли участие в разработке Всеобщей декларации прав человека.

Впервые в истории был определен круг основных прав и свобод каждого человека, которые подлежат всеобщему соблюдению. Права человека принадлежат всем жителям Земли в равной степени без исключений и ограничений по времени: «Все люди рождены свободными и равными в своих достоинствах и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Положения Всеобщей декларации прав человека нашли отражение в текстах национальных конституций более чем в 110 государствах.

Понятие «права человека» получило конституционное признание в нашей стране в 1991 году в связи с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина.

Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, были восприняты эти гуманистические идеалы, закреплена принципиально новая концепция прав человека, в основу которой был положен подход к личности как к субъекту правового статуса.

В 34 статьях Конституции Российской Федерации закреплены основные права и свободы: личные права (право на жизнь, достоинство, неприкосновенность, на гражданство, свободное перемещение, определение своей национальной принадлежно-

сти, свободы вероисповедания, свободы мысли и слова, право на информацию и др.); экономические права (право на частную собственность, право на занятие предпринимательской деятельностью, вопросы землепользования, таможенного законодательства и др.); политические права (избирательное право, право на доступ к государственной службе, к осуществлению местного самоуправления, на участие в отправлении правосудия, право на объединение, право на проведение публичных мероприятий, право на обращение в органы власти и др.); культурные права (право на пользование родным языком, на образование, свободу творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и др.); социальные права (защита семьи, материнства, детства, право на социальное обеспечение, на жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, право в сфере трудовых отношений, право на благоприятную окружающую среду и др.).

В большинстве своем права человека признаются неотъемлемыми и не подлежащими ограничению; а положениями главы 2 Конституции Российской Федерации устанавливается повышенный уровень гарантий охраны прав и свобод человека и гражданина.

Защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства (статья 2). Во исполнение данной обязанности Конституцией Российской Федерации гарантируется государственная защита прав и свобод (часть 1 статьи 45).

Для обеспечения прав и свобод граждан государство предусматривает определенные юридические механизмы и институты. Одним из них стал институт Уполномоченного по правам человека.

#### Организационно-правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В развитие конституционных положений 26 февраля 1997 года был принят Федеральный конституционный закон № 1 – ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который определил статус Уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности.

В соответствии с ним должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами и государственными служащими.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Средствами, установленными федеральным законодательством,



Чесницкий Игорь Иванович – уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае, Денисов Марк Захарович – сопредседатель координационного Совета Уполномоченных по правам человека РФ



#### СПРАВКА

В честь 80-летия Приморского края Уполномоченному по правам человека в Приморском крае Валерию Михайловичу Розову вручен Почетный знак Приморского края «Почетный гражданин Приморского края».

Вместе с тем необходимо отметить, что законом Уполномоченному предоставлено право только в отдельных случаях назначать своих представителей для участия: в судопроизводстве в установленных законом формах, в работе парламентской комиссии и парламентских слушаниях. На практике этого оказывается явно недостаточно как вследствие отдаленности официального места нахождения Уполномоченного от территории происходящих событий, требующих его участия, так и в силу значительно расширившейся компетенции Уполномоченного в сравнении со временем принятия Федерального конституционного закона.

Данное обстоятельство диктует необходимость тесного взаимодействия с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Несмотря на встречающиеся на пути защиты прав и свобод трудности, за 20 лет существования института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации удалось обеспечить соблюдение и защиту прав многих и многих тысяч российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, внести существенный вклад в совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина, укрепить авторитет России на международной арене.

С 1998 года к Уполномоченному в общей сложности поступило около миллиона обращений (930 626), в их числе индивидуальные, коллективные обращения, а также направленные в защиту неопределенного круга лиц.

Совершенствуются формы приема обращений граждан. Так, на личном приеме граждан Уполномоченным и должностными лицами рабочего аппарата Уполномоченного в 2017 году принято свыше 4 тысяч человек. Введен в практику прием граждан с использованием видеоконференц-связи, что позволило

Уполномоченный по правам человека способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Закрепление правового статуса, фундаментальных основ организации и деятельности Уполномоченного Федеральным конституционным законом стало первым шагом на пути формирования законодательства об институте уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. В настоящее время компетенция и полномочия Уполномоченного конкретизируются еще более чем 20 федеральными законами.

На протяжении всей истории института Уполномоченного по правам

человека в Российской Федерации также не прекращалось совершенствование самого базового закона. Уполномоченными по правам человека в Российской Федерации, назначенными в соответствии с указанным законом, были: Олег Орестович Миронов (22 мая 1998 года – 13 февраля 2004 года), Владимир Петрович Лукин (13 февраля 2004 года – 18 марта 2014 года), Элла Александровна Памфилова (18 марта 2014 года – 25 марта 2016 года). 22 апреля 2016 года постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации назначена Татьяна Николаевна Москалькова.

В настоящее время 250 сотрудников рабочего аппарата осуществляют юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного, но по ряду вопросов не имеют права действовать от его имени.

расширить границы общения с гражданами Российской Федерации, в том числе укрепить взаимодействие Уполномоченного с региональными уполномоченными. Практикуется проведение совместного приема граждан с участием представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации при выездах Уполномоченного в регионы.

Результаты работы деятельности Уполномоченного отражены в его ежегодных докладах, которые он представляет Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Наибольшее число обращений поступает по вопросам защиты социально-экономических прав, а также нарушений в сфере уголовно-процессуального и уголовно исполнительного законодательства.

При содействии Уполномоченного отменено 155 постановлений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела, 52 постановления о приостановлении предварительного следствия или дознания, 12 – о прекращении уголовного дела, возобновлено предварительное расследование по 62 уголовным делам, органами предварительного следствия и дознания было возбуждено 14 уголовных дел, внесено 100 требований и 104 представления об устранении нарушений закона.

По результатам анализа обращений Уполномоченный инициирует предложения по совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

Субъектам законодательной инициативы и другим полномочным органам, к примеру, в 2017 году направлено 35 предложений законодательного плана и более 100 иных обращений по вопросам совершенствования законодательства, в том числе отзывов на законопроекты. Отрадно отметить, что многие предложения восприняты.

Как показывает практика, из всего массива поступивших Уполномоченному обращений граждан значительная их часть требует разъяснения их прав, порядка их реализации и защиты.

В 2017 году осуществлялись новые формы правового информирования и образования. По всей стране прошел всероссийский открытый урок «Права человека», посвященный Всеобщей декларации прав человека и Конституции Российской Федерации. Активное развитие получил социально ориентированный правовой проект «Правовой марафон для пенсионеров», разработана образовательная программа «Права человека» для школьников и студентов, стартовал всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты» и многое другое.

В 2018/2019 году – планируется продолжить формы правового просвещения и посвятить их 25-летию действующей Конституции Российской Федерации, а также 70-летию Всеобщей декларации прав человека.

2017 год стал знаковым для начала масштабной работы по подготовке образовательных стандартов и программ «Права человека». По предложению Уполномоченного федеральным учебно-методическим объединением в системе высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 «Юриспруденция» разработаны и рекомендованы к реализации учебными заведениями проекты примерных программ по дисциплине «Права человека» (уровней бакалавриата и специалитета)

Важным элементом в общей системе государственной защиты прав человека и гражданина стали уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Заслуживает внимания принятый одним из первых и действующий

до настоящего времени Закон Приморского края от 11 декабря 1997 года «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае». При проведении рабочим аппаратом федерального Уполномоченного постоянного мониторинга профильного регионального законодательства указанный нормативный правовой акт был отмечен как один из достойных самой высокой оценки.

В частности, его характеризуют наличие значительного количества положений, закрепляющих дополнительные гарантии и полномочия уполномоченного по правам человека в Приморском крае, подтверждающих признание региональными властями его роли и авторитета в правозащитной деятельности, например, закрепление права законодательной инициативы, социальных и материальных гарантий его деятельности, четкой процедуры назначения и освобождения его от должности, его права формирования собственного рабочего аппарата, регулирования деятельности общественных представителей уполномоченного в городских округах и муниципальных районах, предусмотренной административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченного и т.п.

За период 1997–2015 годов было принято около 600 законов, направленных на формирование и совершенствование законодательных основ деятельности уполномоченных по правам человека в соответствующих регионах.

Впервые за два десятилетия с начала формирования института уполномоченных только в 2016 году в каждом из 85 субъектов Российской Федерации были приняты законы о





региональных уполномоченных по правам человека и формирование института уполномоченных по правам человека было завершено.

Значительным достижением, способствовавшим распространению этого института во всех российских регионах, была реализация данной задачи в 2015 году – принятие статьи 16 в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации придает особое значение взаимодействию с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, оказанию им организационной, правовой, информационной и иной помощи. Качественное выполнение задач, возложенных на федерального и региональных уполномоченных, может быть реализовано лишь на основе объединения усилий, оказания содействия друг другу. К федеральному Уполномоченному из года в год поступают обращения от региональных уполномоченных с просьбой об использовании его полномочий в решении вопросов защиты прав граждан, что говорит о недостаточности их «инструментария».

Мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации показал значительную вариативность закрепления статуса, прав, полномочий региональных уполномоченных, что ставит в неравные условия жителей различных регионов, обращающихся к ним за защитой своих прав. Наличие только одной статьи 16 в Федеральном законе № 184-ФЗ не решает вопроса унификации регионального законодательства.

Именно на федеральном уровне должны быть закреплены действенные правозащитные механизмы, относящиеся к институту региональных уполномоченных.

В этой связи в 2017 году Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступил с инициативой о необходимости дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения деятельности региональных уполномоченных. В целом концепция законопроекта была одобрена заинтересованными органами государственной власти.

Принятие законопроекта, безусловно, будет способствовать повышению роли региональных уполномоченных по правам человека в деле государственной защиты прав человека, позволит укрепить этот институт в субъектах Российской Федерации, создаст равные условия для их функционирования на всей территории Российской Федерации, откроет новую страницу его развития.

Учитывая, что защита прав граждан напрямую связана с принимаемыми законами, необходимо отметить положительный опыт участия уполномоченного по правам человека в Приморском крае в заседаниях Законодательного Собрания Приморского края и комитетов по бюджетной политике, по социальной политике и защите прав граждан. Также отмечается высокий показатель интенсивности обращений к уполномоченному по правам человека в Приморском крае в последние годы (в 2017 г. – 25,8 обращений на 10 тыс. человек), что также свидетельствует о доверии граждан и востребованности его помощи.

Свою работу институт уполномоченного по правам человека в крае начал

в ноябре 2003 года и ежедневно подтверждает свою необходимость. С 2003 по 2017 годы к Уполномоченному поступило 76305 обращений граждан, с учетом коллективных обращений за помощью к Уполномоченному обратилось более 102300 человек.

### Международное сотрудничество

Одним из важных направлений деятельности института уполномоченных по правам человека является международное сотрудничество в области прав человека.

Последовательно реализуя идею создания единого евразийского гуманитарно-правозащитного пространства, Уполномоченный выступил инициатором и организатором проведения 5 декабря 2017 года первой Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов».

В этих целях в 2017 году создан Евразийский альянс омбудсменов.

Выступая на международном уровне, федеральный Уполномоченный доводит до сведения международной общественности не только свою позицию, но и консолидированную позицию региональных уполномоченных по правам человека.

В международном сотрудничестве активное участие принимают региональные уполномоченные. В качестве одного из примеров можно отметить участие в 2017 году Уполномоченного по правам человека В. М. Розова в III Тихоокеанском юридическом форуме, проводимого с приглашением юристов, ученых и экспертов из России, Китая, Республики Корея, США и Японии, представителей органов государственной власти Приморского края и судейского сообщества. Обсуждались правовые вопросы освоения Арктики, развития Северного морского пути и Шелкового морского пути, противодействия коррупции, терроризму и экстремизму в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, охраны животного мира.

Таким образом, действующий в России на протяжении двух последних десятилетий институт уполномоченных по правам человека доказал свою значимость и необходимость, стал одним из важнейших элементов в общей системе государственной защиты прав человека и гражданина.

