

Москва, 2015



ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
за 2014 год



ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
за 2014 год







ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Конституционные права и свободы в России: системный подход.....	2
--	---

Глава I

Социально-правовой мониторинг развития правозащитной ситуации в России.....	6
--	---

1.1 Общество. Ситуация с правами человека в общественном восприятии.....	7
---	---

1.2 Правозащитники. Ситуация с правами человека в оценках негосударственных правозащитников.....	20
---	----

1.3 Институт Уполномоченного в государственной системе обеспечения прав человека.....	26
--	----

Глава II

Актуальные проблемы защиты и восстановления прав человека по результатам рассмотрения жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному в 2014 году.....	42
---	----

2.1 Политические права, как барометр свободы и развития.....	43
--	----

2.2 Личные права и свободы: за жизнь и гражданское достоинство.....	54
--	----

2.3 Социально-экономические права в условиях санкционного давления.....	69
--	----

2.4 Культура и экология в обществе потребления.....	92
---	----

2.5 Крым: вопреки сложностям переходного периода.....	99
---	----

Глава III

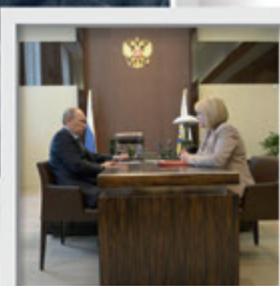
Приоритеты и рекомендации по обеспечению устойчивого развития в сфере прав человека.....	108
---	-----

ВВЕДЕНИЕ

Уполномоченный
по правам человека
в Российской Федерации
Э. А. Памфилова



*В СООТВЕТСТВИИ С ПУНКТОМ 1 СТАТЬИ
33 ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА
«ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ПРЕДСТАВЛЯЮ
Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации
и Государственную Думу Федерального Собрания
Российской Федерации, в Правительство Российской
Федерации, Конституционный Суд Российской
Федерации, Верховный Суд Российской Федерации,
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации,
Генеральному прокурору Российской Федерации
и Председателю Следственного комитета
Российской Федерации ДОКЛАД ЗА 2014 ГОД.*



Конституционные права и свободы в России: системный подход

Знаковые события 2014 года — воссоединение Крыма с Россией, XXII Олимпийские зимние игры в Сочи, введение экономических санкций со стороны Запада и обусловленные ими кризисные явления в российской экономике — не только факты нашей истории. Как в отдельности, так и вместе взятые эти события изменили жизнь миллионов людей. Новая политическая и экономическая реальность, новые вызовы и риски, новое информационное состояние общества во многом изменили наши представления о подлинном смысле защиты прав человека. Защищенность личных судеб, честность в объяснении сложных процессов, справедливость в глобальных управленческих решениях и по отношению к отдельному человеку, соотношение общественной и личной безопасности — все это сегодня определяет качество общественной жизни и состояние прав человека не только в стране, но и в мире.

Прискорбно, что на изломе 2014 года ясно обозначился кризис основных международных правозащитных институтов, оказавшихся неспособными адекватно и эффективно реагировать на массовые нарушения прав человека в разных конфликтных точках мира. В запале геостратегических схваток избирательные подходы в использовании правозащитной риторики взяли верх над стремлением к гуманности, истине и достоверности. Появились «правильные» жертвы, которые оплакиваются всем цивилизованным миром, и «неправильные», не укладывающиеся в рамки навязываемых глобальных стереотипов, чьи страдания и гибель стало принято стыдливо не замечать. Многие прежние страны-«эталоны» и организации-«ориентиры» в деле защиты прав человека растеряли свой моральный капитал на этом сомнительном пути.

Странные метаморфозы происходят и с таким ценным качеством, как толерантность: порой доведенная до абсурда, она оборачивается неистовой непримиримостью и травлей «нетолерантных инакомыслящих» — «толерантными».

Особенно остро все издержки «демократии» проявились в связи с трагическими событиями на Украине, когда на авторитетных международных площадках право на существование утвердилось только для единственно верной, утвержденной «цивилизованным сообществом», версии происходящего. Эта своеобразная монополия на истину решительно отвергает дискуссии с оппонентами-«изгоями», а также любую альтернативную информацию, «неудобные» аргументы и «невыгодные» факты, руководствуясь принципом «их не может быть, потому что их не может быть никогда».

Трагедия близкого нам народа соседней страны отозвалась в сердцах многих россиян сочувствием и осознанием того, что право на жизнь — это не просто юридическая формула; право на жизнь — это нечто большее: оно предопределяет естественное человеческое желание помочь, спасти, защитить ни в чем не повинных людей, оказавшихся под обстрелами, чтобы сотни тысяч беженцев, среди которых русские, украинцы, татары и представители других национальностей, смогли сохранить жизнь, спасаясь от смерти, разрухи и экономической катастрофы, произвольно и безрассудно лишаящих их этого «неотъемлемого и неотчуждаемого» права...

Вопреки сложившемуся негативному внешнему фону, Россия не должна покидать международное правовое пространство, а напротив, должна прилагать больше усилий для интеграции, сохраняя при этом свою идентичность.

Права на жизнь и достоинство личности неразрывно связаны с культурой, моралью, философией, органично вписываются в социокультурный контекст цивилизации, общественное сознание и национальную психологию, отражая ее самобытность. В связи с этим, помимо традиционно признанных прав первого-третьего поколений, выделяются духовно-нравственные права и свободы человека и гражданина, провозглашающие ценности личности, которые по значимости не уступают правам и свободам, провозглашенным во Всеобщей декларации прав человека¹. Это, в первую очередь, традиционные семейные нравственные ценности и стремление к добродетели, взаимопомощи, общественной солидарности (альтернатива обществу перманентных конфликтов).

1. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г. // Официальный сайт ООН URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 30 дек. 2014 г.).

Неизменной должна оставаться главная ценность — ценность человеческой жизни в любых проявлениях и гарантиях, идет ли речь о доступности медицинской помощи или о защите личных прав человека со стороны государства от преступных посягательств.

Задача государственных и международных институтов состоит в том числе в достижении мирного сочетания на планете различных мировоззрений и культур, политических и правовых систем, моделей социума и государства, исторических и духовных координат.

Современное развитие прав человека в антропоцентрическом понимании затрагивает природные характеристики личности. Так, с понятием «право на жизнь» связан ряд морально-этических вопросов: это и проблемы самостоятельного распоряжения собственным телом, генетических особенностей и возможностей биоэтики, понятия «смерть», и проблемы так называемых соматических прав и их нравственного измерения в публичной сфере. Другими словами, правовая система вплотную подходит к попытке юридического определения природы человека, достоинства личности, временных границ их защиты.

Формирование всеобъемлющей многомерной стратегии национальной безопасности с учетом всех факторов риска, вызовов и угроз и в целях их своевременного и эффективного предотвращения невозможно без акцента на обеспечение базовых прав человека. Необходимы меры по предотвращению распада, сохранению и улучшению качества национального человеческого капитала, по снижению взаимного агрессивного воздействия, возникшего между народонаселением и современной биосоциоэкологоэкономической системой.

Это предполагает формирование синтезного подхода к созданию необходимых условий развития — оптимального сочетания взаимоувязанных, взаимоусиливающих мер в сферах право-, природо- и здравоохранения, образования, культуры, спорта, информационно-просветительского пространства.

Актуально и осуществление миграционной политики нового качества, которая учитывала бы все новоявленные вызовы — как внешние, так и внутренние — и была бы способна «обуздать» нелегально-криминальную миграцию, со временем принимающую необратимый характер и превращающуюся — наряду с коррупцией — в один из ключевых факторов угрозы национальной безопасности.

Возникающие каждый год с неизбежной неотвратимостью, уносящие человеческие жизни и превращающие в пепел национальное достояние лесные пожары; неумолимо падающие на прохожих глыбы снега; проваливающиеся дороги; рушащиеся конструкции и сооружения; массовые отравления недоброкачественной пищей детей в детских учреждениях, все эти и другие рукотворные бедствия и необратимые потери требуют для своего предотвращения иного уровня государственной и общественной ответственности, иного подхода, основанного на превентивных мерах, предполагающего действия, направленные «на опережение» и выявление всевозможных угроз. Подхода, при котором первоначальных затрат — меньше, а сбереженных жизней и ресурсов в результате — несравнимо больше.

Желательно уйти от попыток решать сложные проблемы простым инициированием запретительных и ограничительных законодательных норм, которые в случае их реализации не решают проблему, а лишь загоняют её вглубь.

Важно также общими усилиями в процессе всестороннего диалога и обсуждения снять все возрастающие и вызывающие тревогу противоречия между бережным отношением к чувствам верующих и правом на свободу творчества.

Необходимо отметить, что развитие кризисных явлений во всех сферах жизнедеятельности человеческого общества не должно снимать с повестки дня целей обеспечения устойчивого развития, которые включают и правозащитные задачи нового качества, когда во главу угла ставятся права будущих поколений. Сегодня еще не поздно сделать всё возможное для того, чтобы наши потомки не стол-

кнулись с угрозой вымирания или тотальной деградации. Новый подход к пониманию прав человека призван побуждать в людях чувство взаимосвязи и общей ответственности за благополучие как ныне живущих, так и будущих поколений наших сограждан.

Нет сомнений, что органы власти владеют информацией о положении дел в различных сферах правоотношений, а научно-исследовательским институтам хорошо известны многие правовые коллизии. Однако Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации направлен не только на информирование должностных лиц, но и на продвижение ценностей прав человека, на объединение вокруг этих ценностей органов власти и институтов гражданского общества и на разрешение конкретных проблем в реализации прав человека.

Представляется чрезвычайно важным показать результаты социально-правовых исследований, отражающих современное мировоззрение россиян: смысл, который вкладывается в понимание прав человека в целом; действия по реализации конкретных конституционных прав, которых они ждут от государства; сферы, в которых чувствуют себя наименее защищенными; взгляд населения на динамику в соблюдении прав человека за последние несколько лет; степень осведомленности о правовых механизмах защиты своих прав.

Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»² для представления Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Первая глава Доклада посвящена рассмотрению правозащитной ситуации в России сквозь трехгранную призму мнений общественности, неправительственных правозащитных организаций и Уполномоченного.

Во второй главе описаны те проблемы, с которыми непосредственно пришлось столкнуться Уполномоченному в 2014 году. В заключительном разделе изложены рекомендации Уполномоченного органам власти и расставляются приоритеты на будущее.

Рассчитываю, что внесенные предложения будут восприняты должностными лицами не как «раздача указаний», а как основа содержательного обсуждения со всеми заинтересованными сторонами.

Заранее с признательностью отношусь к конструктивной критике, понимая, что именно она является основой генерации идей по решению даже самых сложных проблем.

Выражаю искреннюю благодарность всем оказавшим содействие в подготовке настоящего Доклада.

*Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации*

Э.А. Памфилова

2. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федер. конституционный закон Российской Федерации от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9. – ст. 1011.



**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ
МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ
ПРАВозАЩИТНОЙ
СИТУАЦИИ В РОССИИ**



Социально-правовой мониторинг развития правозащитной ситуации в России

Права человека — это не только статьи Конституции Российской Федерации, юридические и морально-этические нормы. Отношение к правам и свободам человека является важнейшим показателем духовно-нравственного, культурного, общественно-политического и социально-экономического здоровья страны в целом.

Соответственно, необходим всесторонний и непредвзятый анализ всех аспектов защиты и восстановления прав человека, чтобы осуществлять адекватную современным вызовам политику в этой чувствительной сфере.

1.1 Общество. Ситуация с правами человека в общественном восприятии

Проанализировав данные Фонда «Общественное мнение»³, Левада-Центра⁴ и Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова⁵, полученные в ходе исследований и серии опросов, можно утверждать, что большинство жителей России имеют вполне адекватное представление о понятии «права человека» и его составляющих, при этом основной акцент делается на сочетании «правовое государство и социальные гарантии». То есть граждане в первую очередь ждут от государственной власти следования нормам права и выполнения социальных обязательств.

77% от числа опрошенных четко сформулировали своё определение понятия «права человека». Характерно, что в ответах респондентов прослеживается запрос на удовлетворение не только материальных потребностей, но и на реализацию нравственных ценностей, в том числе запрос на уважение государства и его должностных лиц следующих прав и свобод человека и гражданина:

- свобода слова, взглядов, мнений («свобода слова, в основном свобода распоряжаться, отстаивать свое мнение, мировоззрение»);
- право на свободу («независимость человека»);
- право на защиту со стороны государства («возможность чувствовать себя защищенным государством»);
- равенство всех перед законом («когда их все соблюдают, вне зависимости от положения»);
- право на социальную защиту, социальное обеспечение («пенсию дают — вот права человека; в старину не было»);
- исполнение закона, жизнь по закону («когда по закону исполняется и все делается»);
- свобода труда («чтобы человек мог выбирать, где ему работать»);
- право на жизнь («мое право на жизнь»);
- право на бесплатную медицинскую помощь (ностальгия: «когда приходишь в больницу, и с тебя не требуют ни денег, ни лекарств»);
- право на бесплатное образование («бесплатное обучение»);
- право голоса («свобода выбора на голосовании»);
- соблюдение норм нравственности («жить по совести»);
- право на отдых («право на заслуженный отдых»);
- право на самореализацию («чтобы человек добился, чего хочет, чтобы ему помогли в этом»).

Результаты данного исследования в ряде случаев ломают сложившиеся стереотипы о том, что «права человека» для граждан России — это «пустой звук», некий декоративный элемент в системе государственного управления.

3. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданское участие. / Фонд «Общественное мнение». М., 2014.

4. Общественное мнение – 2014. М.: Левада-Центр, 2015. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем. Сводный аналитический отчет. / Автономная некоммерческая организация Аналитический Центр Юрия Левады. М., 2014.

5. Права человека в России: традиции, современное состояние, перспективы. / Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова». М., 2014.

Понятие «права человека»
в представлении населения
Российской Федерации.
По данным ФОМ^{6,7}.



Какие права российские граждане считают самыми важными в их жизни?

Когда россиянам задается открытый вопрос, что они понимают под словосочетанием «права человека», то большинство ответов касается в основном так называемых «прав первого поколения» — гражданских и политических прав и свобод в их классическом понимании: от права на жизнь и личную безопасность до свободы слова и права избирать и быть избранным. Их осуществление в большей степени зависит от демократичности государства, чем от его ресурсов и уровня социально-экономического развития страны, предполагая, по существу, отсутствие принуждения и ограничений по отношению к личности. Что касается обеспечения социально-экономических прав, именуемых «правами второго поколения», то это в большей степени требует наличия у государства достаточных материальных и финансовых ресурсов.

На основе проведенных исследований можно утверждать, что для большинства жителей России приоритетны так называемые права «второго поколения», являющиеся, по сути, правами на жизнь достойного уровня, который подразумевает определенные социально-экономические стандарты⁸. Подобное соотношение приоритетов имеет место во всех социально-демографических группах опрашиваемых, независимо от возраста, образования, места проживания или уровня дохода. При этом прослеживается четкая тенденция: чем моложе респонденты и чем крупнее населенный пункт, в котором они проживают, тем большую актуальность имеют для них базовые права «первого поколения».

Эти свободы сравнительно более значимы для москвичей, молодых людей с высшим образованием, волонтеров и активистов общественных организаций. Ожидания, связанные с политическим и гражданским участием, имеют место главным образом в наиболее обеспеченных и образованных слоях населения. Личные права и свободы значимы в основном для людей, обладающих достаточными ресурсами для реализации профессиональных и жизненных стратегий успеха⁹. Молодежь до 30 лет больше, чем других, волнует бесплатное образование и личные свободы (свобода передвижения и выбора места проживания, личная свобода и неприкосновенность, право на свободу слова). Люди в расцвете трудоспособного возраста (31–45 лет) в большей степени озабочены реализацией права на труд и его справедливую оплату, а люди старше 60 — правом на социальное обеспечение¹⁰.

Отдельно можно выделить, с точки зрения вовлеченности в политическую активность, группу граждан с неоконченным высшим образованием. В этой категории отмечается самая большая доля респон-

6. Там же.

7. Данные получены в результате всероссийского телефонного опроса в 78 субъектах Российской Федерации. Опрос граждан от 18 лет и старше. Дата проведения опроса: 02.09.2014. 1018 респондентов. Открытый вопрос: «Скажите, пожалуйста, что для Вас означает словосочетание "права человека"?».

8. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. Аналитическая записка по результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». / Фонд «Общественное мнение». М., 2014. С.4.

9. Там же. С. 5-6.

10. Там же.

дентов, состоящих в политических партиях (11%), агитировавших когда-либо в поддержку или против законодательных инициатив (11%), а также весомая доля тех, кому доводилось выступать в роли наблюдателей на выборах (17%)¹¹.

При этом следует отметить, что демократические ценности важны для 62% участников опроса, а под самой демократией 43% респондентов понимают «гласность, свободу слова и мнений», «свободу выбора» и «соблюдение прав человека»; 12% полагают, что демократия — это «участие народа в управлении страной».

Доля различных категорий прав
в выборе респондентов.
По данным ФОМ^{12, 13}.



Рис. 2.

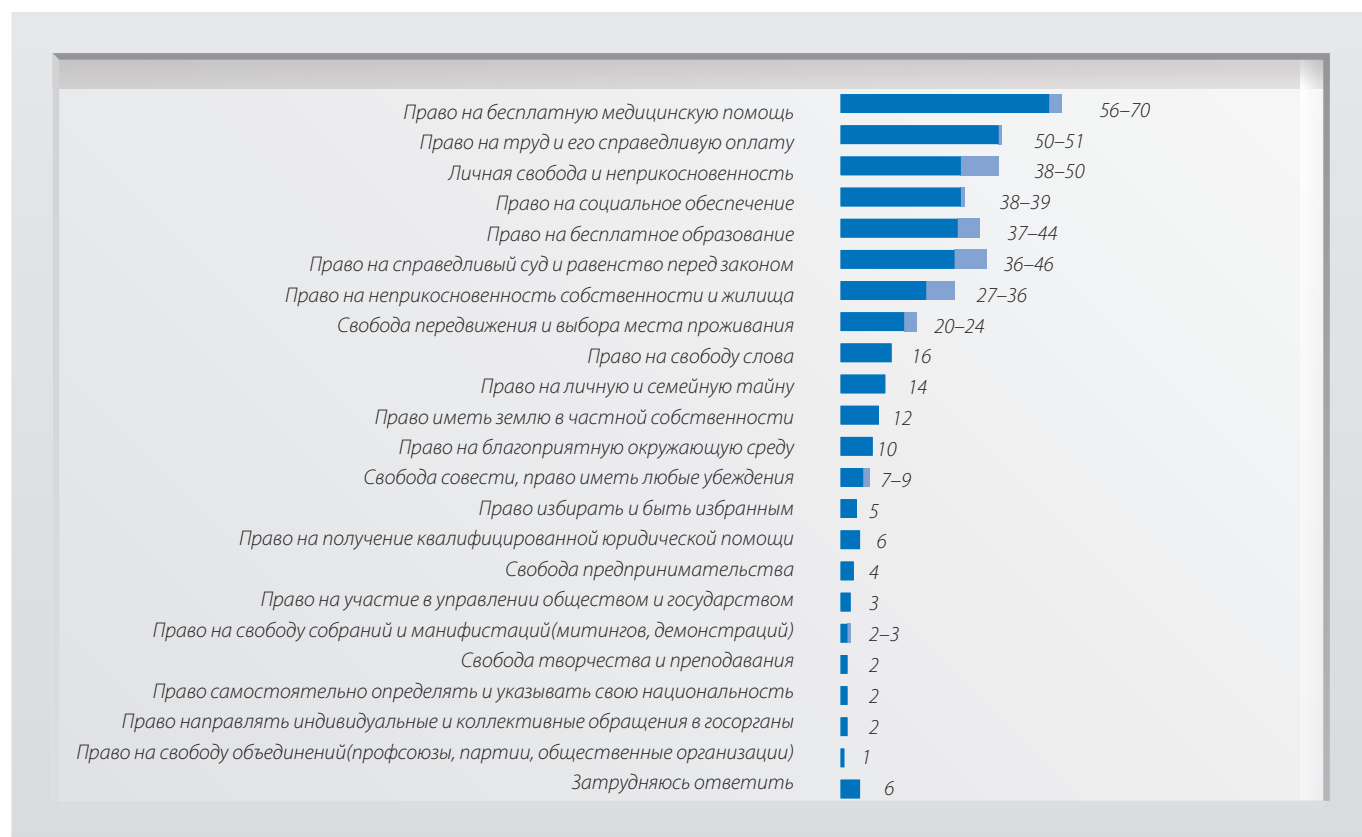


Рис. 3. Сравнительная значимость различных гражданских прав. По данным ФОМ^{14, 15}.

11. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданское участие. С. 34.
 12. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. Аналитическая записка по результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». С. 4.
 13. Данные получены в результате всероссийского телефонного опроса в 78 субъектах Российской Федерации. Опрос граждан от 18 лет и старше. Дата проведения опроса: 02.09.2014. 1018 респондентов. Открытый вопрос: «Скажите, пожалуйста, что для Вас означает словосочетание "права человека"?».
 14. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданское участие. С. 40.
 15. Всероссийские репрезентативные опросы населения от 18 лет и старше в 100 населенных пунктах 43 субъектов Российской Федерации. Слитые результаты опросов, проведенных 9 и 16 ноября 2014 года. Слитый массив – 4500 респондентов. Возможность выбрать не более 5 вариантов ответа.

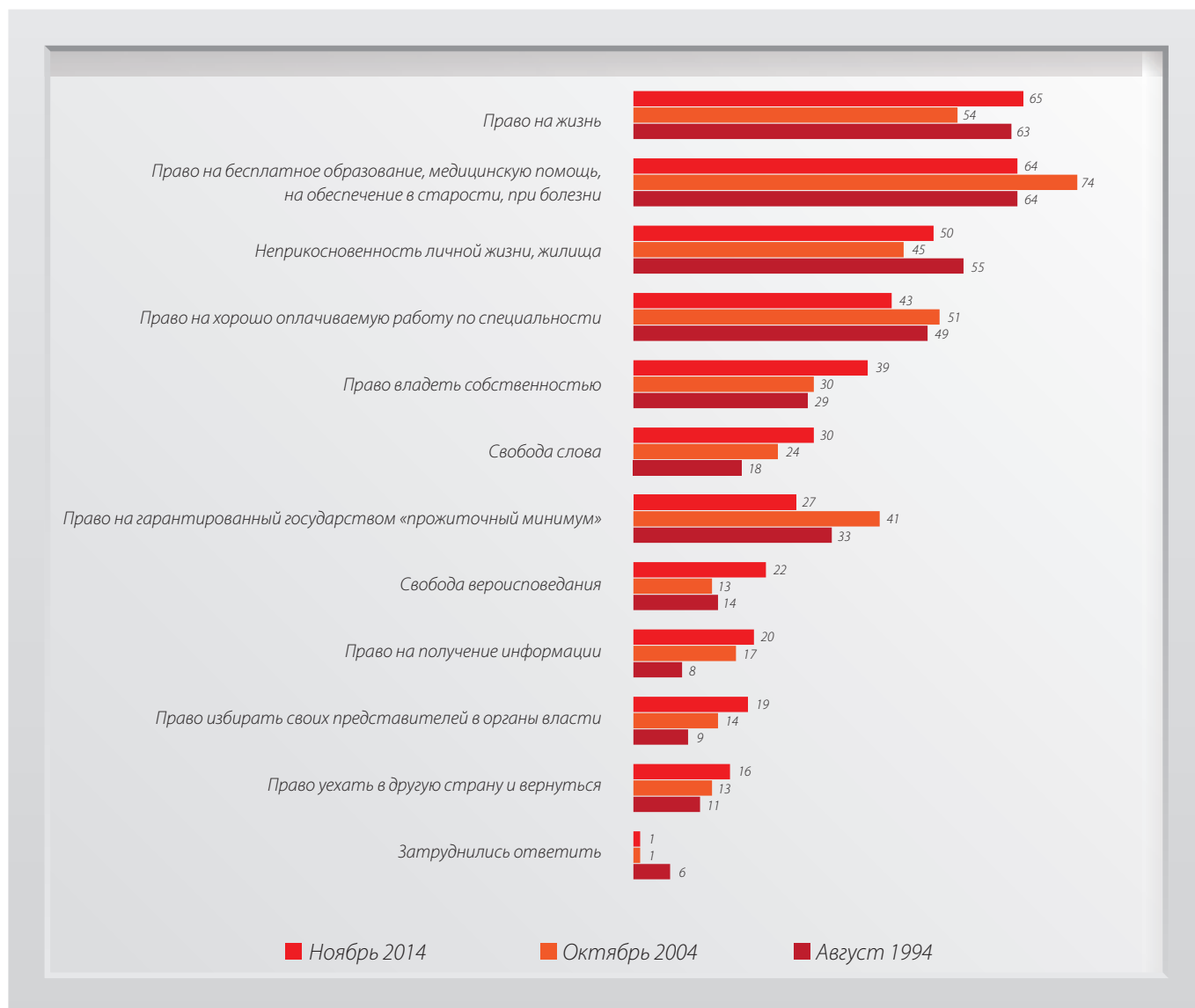


Рис. 4. Сравнительная значимость прав человека. По данным Левада-Центра^{16, 17}.

Право на бесплатную медицинскую помощь остается самым приоритетным для всех возрастных групп, а также для всех групп по уровню образования и доходов: 66%–70% респондентов считают его наиболее значимым.

63% участников социологического опроса, проведенного Левада-Центром в ноябре 2014 года, убеждены, что укрупнение больниц и сокращение медицинских работников не решит проблемы здравоохранения. Еще 20% опрошенных остались в неведении относительно реформ и их возможных последствий. И только 17% граждан надеялись на положительные изменения^{18, 19}.

Право на труд выделяют люди активных возрастов и жители крупных городов (за исключением Москвы, где реализовать это право легче из-за более развитого рынка труда).

Среди наиболее часто нарушаемых прав, по итогам исследований Фонда «Общественное Мнение», — свобода труда и его справедливая оплата. В этом убеждены 37% от числа тех, кто утверждает, что их права нарушались, или 9% от всех опрошенных.

16. Общественное мнение – 2014. М.: Левада-Центр, 2015. С. 118.

17. Опрос проведен 21–24 ноября 2014 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте от 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны. Вопрос допускал несколько вариантов ответа.

18. Общественное мнение – 2014. М.: Левада-Центр, 2015. С. 77.

19. Опрос проведен 14–17 ноября 2014 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте от 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны.

Доля населения, столкнувшегося с конкретными случаями нарушения прав человека. По данным ФОМ²⁰.



Рис. 5.

Независимо от принадлежности к той или иной социально-демографической группе, одним из наиболее значимых факторов является трудоустройство: несмотря на довольно низкий и устойчивый на протяжении длительного времени уровень безработицы, 65% респондентов опасаются потерять работу по независящим от них причинам.

Данные исследования подтверждают также наличие в нашей стране многочисленной группы «работающих бедных».

47% опрошенных граждан сказали, что им хватает заработанных денег только на еду, а вот покупка одежды уже составляет большую проблему²¹. Проблему «работающих бедных» давно обсуждают эксперты. Рядовые граждане тоже считают ненормальной ситуацию, когда работающий человек не может содержать себя и семью. Её негативные последствия для страны в целом — это, в первую очередь, депрофессионализация, отказ от квалифицированного труда в пользу неквалифицированного, но выше оплачиваемого. В частности, фиксируется массовый переход молодых квалифицированных работников из производственной сферы в сферу услуг, где можно получать большие деньги за менее квалифицированную работу. Низкая оплата труда профессионалов часто сосуществует с острейшим дефицитом работников этой же сферы, что и является причиной дефицита. Проблема «работающих бедных» — это проблема отсутствия реальных реформ в производственной сфере.

Право на образование также занимает высокую позицию в рейтинге наиболее значимых конституционных прав в понимании российских граждан²². **Образование является для россиян одной из важнейших ценностей и главным социальным лифтом.** Доступное качественное образование и возможность реализовать себя — два взаимосвязанных обстоятельства, имеющих прямое отношение к социальной политике государства. Вместе с тем социологи фиксируют негативную тенденцию сокращения доли молодежи до 30 лет, имеющей профессиональное образование. Специалисты из Института социологии РАН отмечают в своем аналитическом докладе, что эта проблема актуальна, в первую очередь, для жителей сёл и посёлков городского типа. Причина — низкий уровень доходов, не позволяющий оплачивать проезд, жильё и питание в период учебы. Выход они видят в возвращении практики целевых наборов с условием возвращения к прежнему месту проживания.

Вопросы жилищных условий и безопасности являются актуальными примерно для 30% населения. Половину российских граждан беспокоит качество продуктов и воды²³.

20. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. Аналитическая записка по результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». С. 4.

21. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. По результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». М., ФОМ, декабрь 2014 г. С. 8.

22. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. Аналитическая записка по результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». С. 4.

23. Там же. С. 5.

Все вышеперечисленные права чаще всего отмечаются и как наиболее часто нарушаемые. Но дело не только в количественных показателях: важно то, что нарушения в указанных сферах переживаются наиболее остро, поскольку противоречат базовым представлениям о справедливом устройстве общества.

Мнения о том, соблюдаются ли сейчас права человека в России, разделились почти поровну:

Соблюдаются ли в целом права человека в сегодняшней России? По данным ФОМ^{24, 25}.

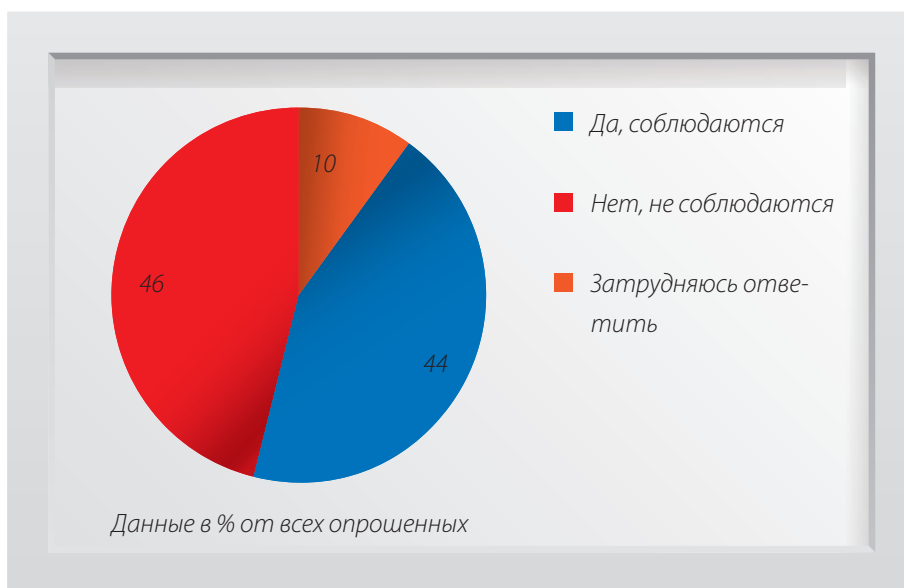


Рис. 6.

Как изменилась ситуация с соблюдением прав человека за несколько лет? По данным ФОМ^{26, 27}.



Рис. 7.

Итак, 45% опрошенных полагают, что за последние годы ситуация с правами человека улучшилась, 33% — не изменилась, и только 14% отмечают ухудшения.

Вышеприведенные данные опросов выявляют существенное различие в оценках ситуации с правами человека в России в 2014 году между общественным мнением россиян и позицией правозащитных организаций.

24. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданское участие. С. 43.

25. Всероссийский телефонный опрос во всех субъектах Российской Федерации, где есть приемлемый уровень телефонизации, граждан от 18 лет и старше. 02.09.2014. 1018 респондентов.

26. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. Аналитическая записка по результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». С.5.

27. Всероссийские репрезентативные опросы населения от 18 лет и старше в 100 населенных пунктах 43 субъектов Российской Федерации. Слитые результаты опросов, проведенных 9 и 16 ноября 2014 года. Слитый массив – 4500 респондентов.

Как часто нарушаются права человека в понимании россиян?

По данным массового опроса, 65% россиян отмечают, что в последние два года не сталкивались с нарушением прав применительно к себе и членам своей семьи. Треть (33%) опрошенных граждан уверенно сказали, что такие случаи имеют место. Именно они чаще негативно оценивают ситуацию с правами человека в России в целом. Вместе с тем даже в этой группе позитивные перемены отмечаются примерно вдвое чаще, чем негативные²⁸.

Доля населения, столкнувшегося с конкретными случаями нарушения прав человека. По данным ФОМ^{29,30}.

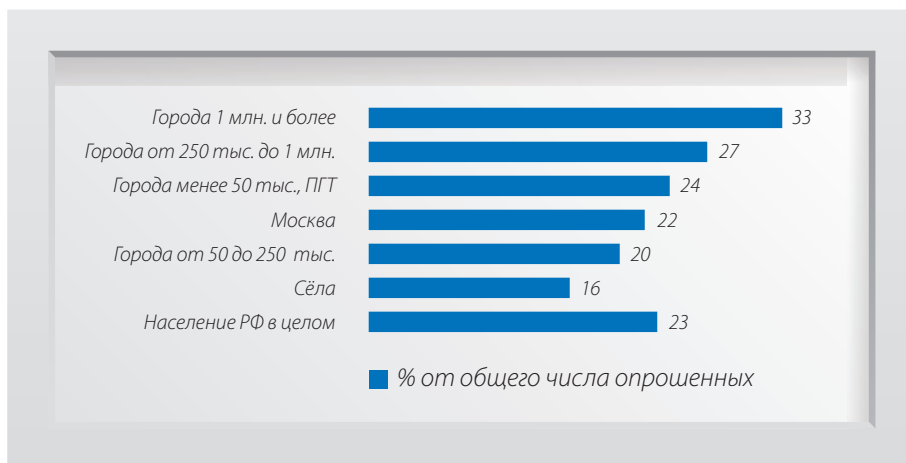


Рис. 8.

В каких случаях Вы допускаете частичное нарушение Ваших прав и свобод? По данным ФОМ³¹.

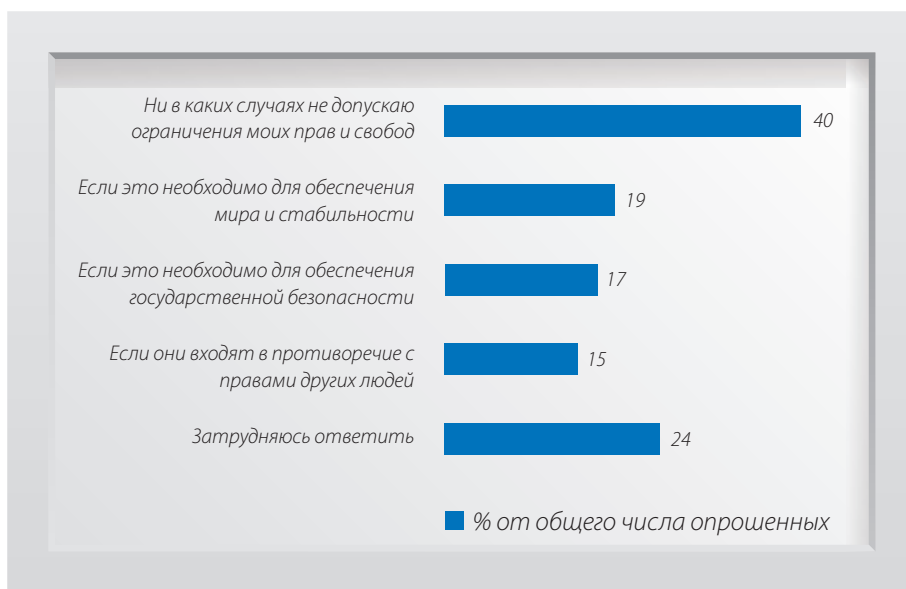


Рис. 9.

В небольших населенных пунктах о конкретных случаях нарушения прав говорят реже.

При этом крупнейший мегаполис Москва, будучи, казалось бы, самым политизированным и самым осведомленным в правовом отношении городом России, тем не менее показывает такую же «среднюю температуру по больнице», как и малые поселения.

Более того, именно в городах-миллионниках, где треть населения говорит о случаях нарушения прав по отношению к себе или к своим близким, наблюдается в то же самое время максимальная толе-

28. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. Аналитическая записка по результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». С.6.

29. Там же.

30. Всероссийские опросы населения в сентябре и октябре 2014 г. Репрезентативные опросы населения от 18 лет и старше. Объем выборки – 1500 респондентов, жители городских и сельских населенных пунктов в 43 субъектах Российской Федерации. Регулярные исследования в рамках проекта ФОМ-СОЦ в 2012-1014 гг. по теме гражданского участия в российском обществе. Репрезентативные опросы населения от 18 лет и старше. Объем выборки – 1500 респондентов, жители городских и сельских населенных пунктов в 43 субъектах Российской Федерации. Вопрос: «В течение последних лет были случаи, когда нарушались права человека применительно к Вам, Вашим родным или знакомым?». Учитывалось количество положительных ответов от общего числа опрошенных.

31. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. С. 54.

рантность к возможным действиям власти по частичному ограничению прав человека, и этот показатель в определенной степени также ломает устоявшиеся стереотипы (рис. 10).

40% опрошенных, которые не допускают ограничение прав ни при каких обстоятельствах, это чаще всего люди в возрасте 18–30 лет (46%); живущие в малых городах и посёлках городского типа (55%), имеющие среднее образование и ниже (49%). Такой ответ чаще дают «обыватели» (46%), то есть люди, не участвующие в общественной жизни ни в какой форме.

Остальные (36%) допускают то или иное условие ограничения прав. Несколько чаще других в качестве такого условия фигурирует «обеспечение мира» и «стабильности» (19%). Недаром разницы в распределении по возрасту и по доходу в этом пункте не оказалось. Можно сказать, что «мир» и «стабильность» — это те ценности, по поводу которых есть консенсус в обществе: они неизменны для всех россиян и транслируются из поколения в поколение. По совокупности признаков, людей, которые выбирают «мир и стабильность» в качестве условий, допускающих ограничение прав, можно назвать «провинциальной интеллигенцией». Это чаще всего люди среднего возраста с высшим образованием (34%); жители городов с численностью населения 1 миллион и более (30%) и средних городов с населением от 50 до 250 тысяч (26%).

Что сейчас важнее для России: порядок в государстве или соблюдение прав человека? По данным Левада-Центра^{32, 33}.

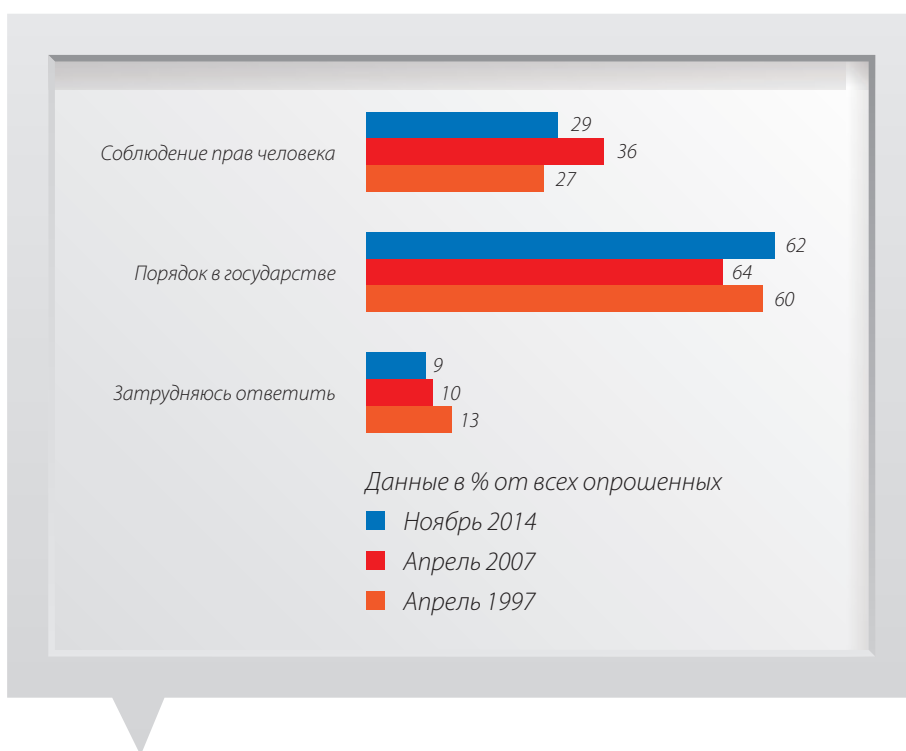


Рис. 10.

Государственную (национальную) безопасность считают достаточным основанием для частичного ограничения прав и свобод 17% респондентов. Среди них люди с высшим образованием (23%), сравнительно более состоятельные (с доходом более 20 тысяч руб. — 24%), жители городов-миллионников (25%) и крупных городов (с населением от 250 тысяч до 1 миллиона — 23%).

Россиян, полагающих, что можно ограничивать права и свободы, если они входят в противоречие с правами других людей, — 15%. Это тоже чаще, чем в среднем, люди с высшим образованием (20%), сравнительно более состоятельные (с доходом более 20 тысяч рублей — 20%); жители крупных городов и городов-миллионников (по 21%), высокоресурсные работники (24%).

В то же время можно предположить, что санкции и ощущение усиливающейся внешней угрозы для страны вследствие ухудшения отношений с Западом, отразились в виде изменения динамики соотношения «порядок в государстве/права человека» (рис. 10).

32. Общественное мнение – 2014, С. 120.

33. Опрос проведен 21 – 24 ноября 2014 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте от 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны.

Умение и готовность россиян отстаивать свои права

Согласно опросам, в случае нарушения своих прав 62%³⁴ россиян готовы предпринимать какие-либо действия, чтобы решить возникшую проблему, но при этом до 67% респондентов отказываются верить в готовность других россиян отстаивать свои права. Более того, 67% всех опрошенных уверены, что большинство людей в нашей стране не знают своих прав, 74% уверены, что люди не умеют их отстаивать.

В результате исследования выявляется ряд противоречий между личной готовностью защищать свои права и представлением о готовности к этому со стороны других сограждан, т.е. о своей готовности и способности защищать права опрашиваемые более высокого мнения, чем о потенциале своих сограждан в этой сфере.

При этом разрыв между гипотетической готовностью отстаивать свои права и фактическими действиями существенен: опыт защиты собственных прав имеют только 26% участников опроса³⁵.

На кого рассчитывают российские граждане в защите своих прав?

Неверие в то, что кто-либо способен защитить их права, в первую очередь присуще социально уязвимым гражданам, т.е. именно тем, кто наиболее нуждается в помощи. Также общественность склонна возлагать обязанности правозащитников в большей степени на государственные, а не на общественные организации, при этом больше доверяя исполнительной, чем законодательной власти. Так, первые четыре строчки списка защиты прав со стороны государства, по мнению населения, занимают Президент Российской Федерации, прокуратура, Конституционный Суд Российской Федерации и полиция³⁶ (рис. 11).

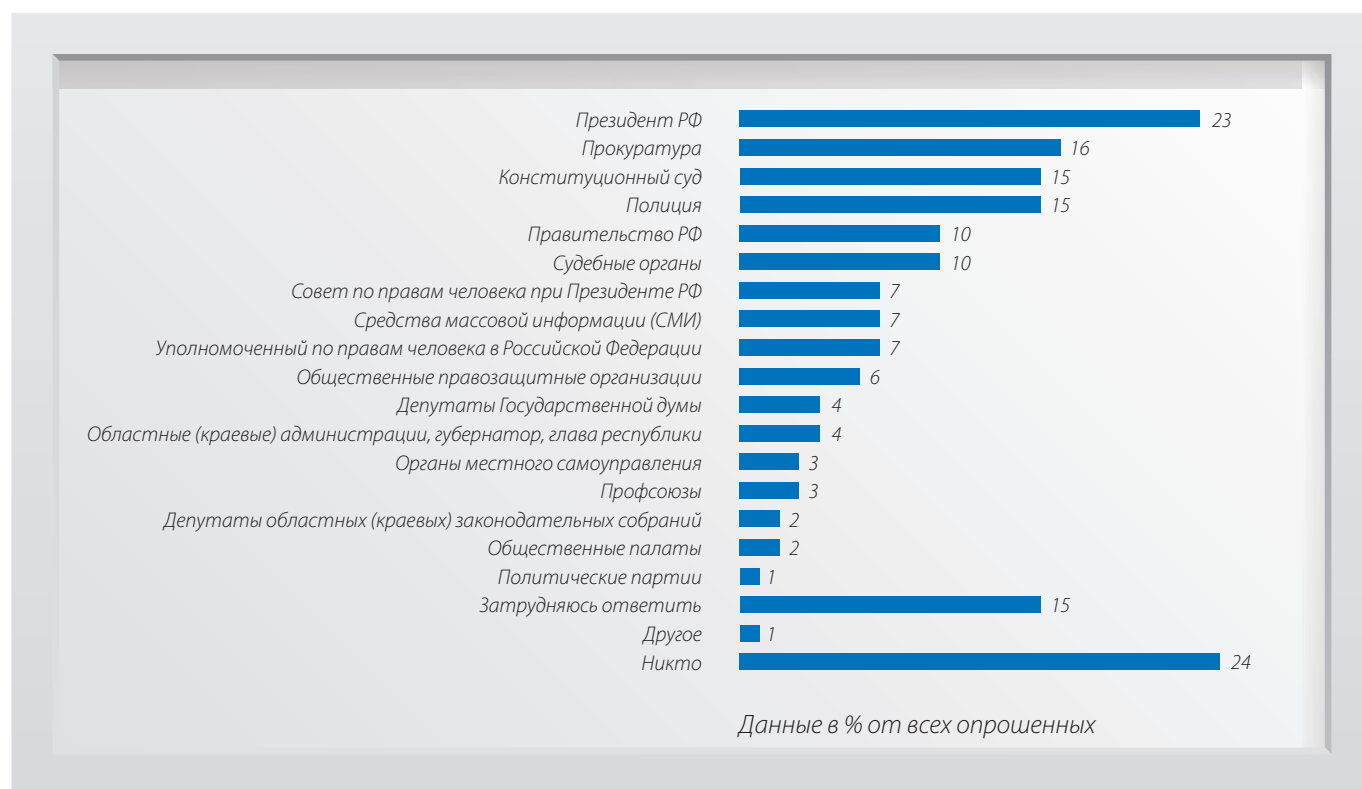


Рис. 11. Кто, по Вашему мнению, в наибольшей степени защищает права человека в нашей стране?
По данным ФОМ^{37,38}.

34. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. С. 55.

35. Там же. С. 58.

36. Там же. С. 61.

37. Там же.

38. Объединенные данные трех всероссийских опросов. Всероссийские репрезентативные опросы населения в 18 лет и старше проведены в 100 населенных пунктах 43 субъектов Российской Федерации 9 и 16 ноября 2014 года. 4500 респондентов. Закрытый вопрос: «Кто, по Вашему мнению, в наибольшей степени защищает права человека в нашей стране?». Вопрос допускал вариант множественного ответа (не более трёх). Всего вариантов ответа — 20.

Почему Вы никуда не обращались за помощью для защиты своих прав? По данным Левада-Центра^{39, 40}.



Рис. 12.

Но в то же время 33% считают бессмысленным вообще куда-либо обращаться, а 14% не верят абсолютно никому (рис. 12). Такие субъективно-депрессивные ощущения входят в противоречие с общими вполне позитивными оценками о соблюдении прав человека в стране в целом. И объяснение этому кроется в повседневной практике: желая ощущать себя гражданами большой и достойной страны, в решении своих проблем люди по-прежнему сталкиваются с волокитой, неизбывным бюрократизмом и невозможностью получить то, что им и так полагается по закону.

40% граждан, испытывая на себе допущенную несправедливость, никуда не обращаются за защитой своих прав, хотя примерно 60% из тех, кто обращался за помощью в различные инстанции (органы законодательной и исполнительной власти, правоохранительные органы, правозащитные организации), утверждают, что их проблема была решена полностью или частично⁴¹.

Обращались ли Вы когда-либо напрямую для защиты Ваших прав в следующие организации или к следующим лицам? По данным Левада-Центра^{42, 43}.



Рис. 13.

39. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем. Сводный аналитический отчет / Автономная некоммерческая организация Аналитический Центр Юрия Левады. М., 2014. С. 13.

40. В основу отчета легли материалы количественного опроса в крупных российских городах в сопоставлении с данными регулярных общероссийских исследований Левада-Центра за предыдущие годы. Также использованы материалы 9 групповых дискуссий с населением и 24 глубинных интервью с гражданскими активистами и сотрудниками некоммерческих организаций на тему благотворительности и защиты гражданами своих прав в трех крупных городах – Москве, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге, проведенных в апреле-мае 2014 года. Закрытый вопрос: «Почему Вы никуда не обращались за помощью для защиты своих прав?». Вопрос допускал вариант множественного ответа.

41. Там же.

Была ли Ваша проблема решена?
По данным Левада-Центра⁴⁴.

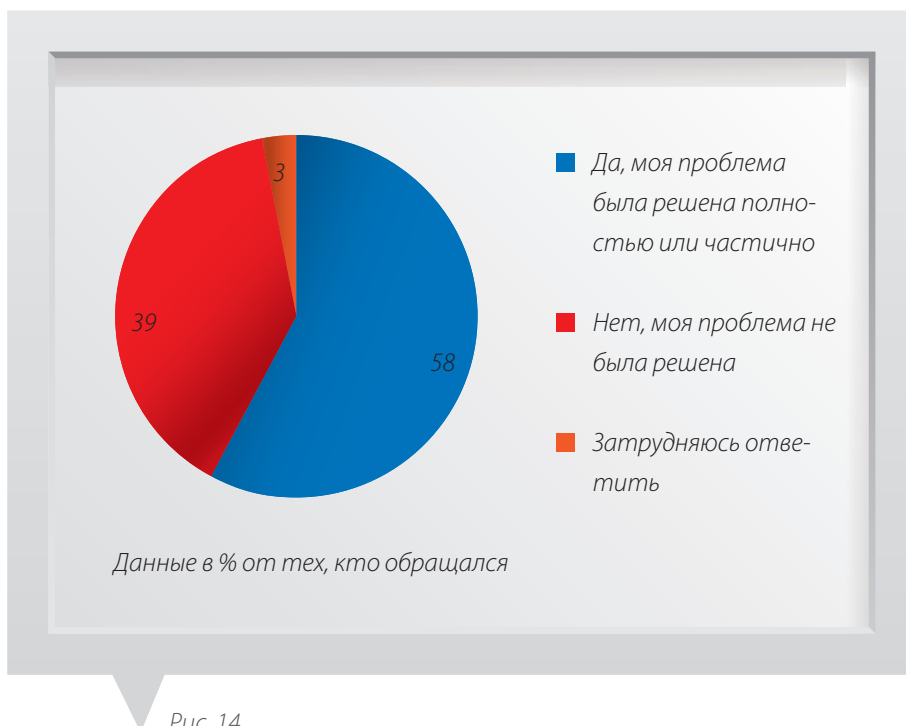


Рис. 14.

Следовательно, значительная часть жителей страны находится в условиях острого институционального дефицита: на действенный отклик государственных служб граждане не сильно рассчитывают, а общественные институты им мало известны или недостаточно сильны для эффективного разрешения проблем. В целом, диагностируется довольно тревожное состояние общественного мнения, при котором четверть граждан чувствуют себя незащищенными, основные обязанности по защите прав возлагаются на главу государства, исполнительную власть и судебную систему, а в отношении традиционных для демократий форм гражданского участия проявляется нигилизм.

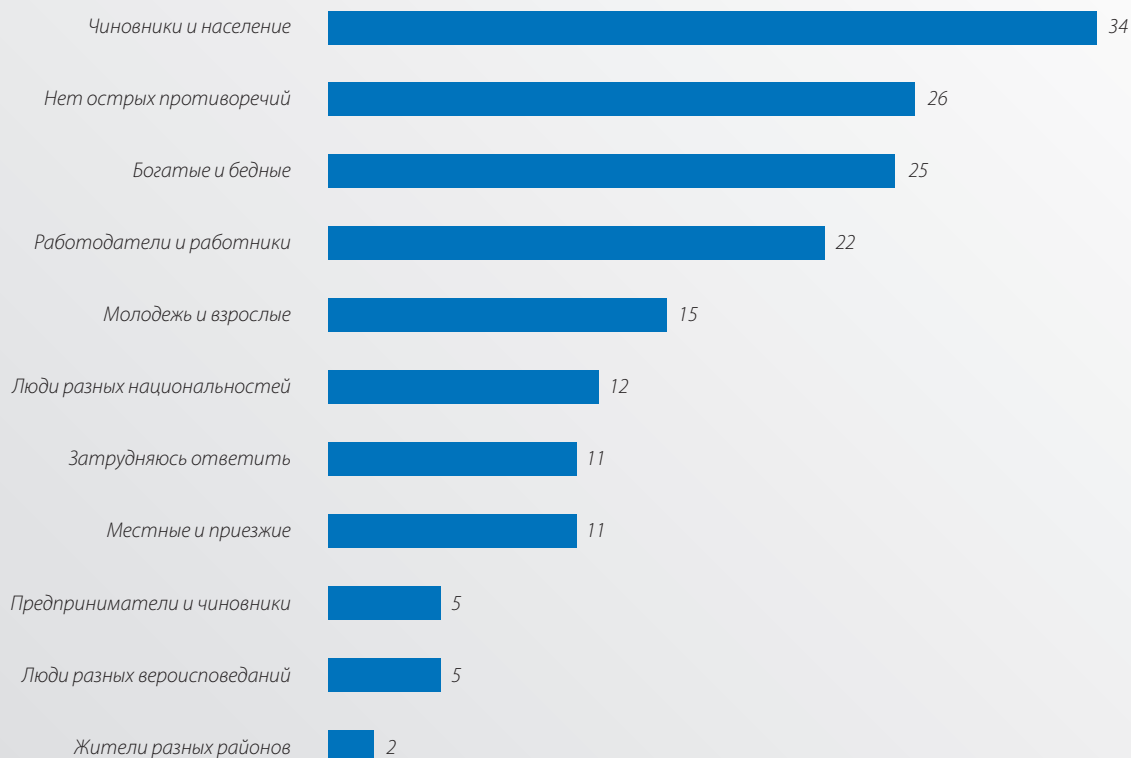
Линии социальной напряженности

Социальная напряженность — это эмоциональное состояние общества или отдельных групп людей, характеризующееся недоверием, страхом, настороженностью, агрессивностью и т.д. Она возникает в результате разрыва между потребностями людей (в широком смысле) и их удовлетворенностью и может вести к возникновению конфликтов. Изучение социальной напряженности важно, прежде всего, в контексте вопроса о правах человека, так как несоблюдение данных прав является одним из главных факторов ее возникновения. Судя по опросам и материалам исследований, социальная напряженность в России чаще возникает из-за противоречий социально-экономического характера (разница в доходах и материальном обеспечении), чем из-за культурных, религиозных или национальных различий. Очевидно, что различия социально-экономического характера представляются гражданам гораздо более существенными, чем противоречия, связанные с поколенческим разрывом («молодежь и взрослые» — 15%) или национально-культурной спецификой. Только 12% опрошенных полагают, что в обществе существует конфликт между людьми разных национальностей, и всего лишь 5% видят проблему в отношениях между людьми разного вероисповедания.

42. Там же. С. 12.

43. В основу отчета легли материалы количественного опроса в крупных российских городах в сопоставлении с данными регулярных общероссийских исследований Левада-Центра за предыдущие годы. Также использованы материалы 9-ти групповых дискуссий с населением и 24 глубинных интервью с гражданскими активистами и сотрудниками некоммерческих организаций на тему благотворительности и защиты гражданами своих прав в трех крупных городах — Москве, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге, проведенных в апреле-мае 2014 года. Закрытый вопрос: «Почему Вы никуда не обращались за помощью для защиты своих прав?». Вопрос допускал вариант множественного ответа.

44. Там же. С. 13.



Данные в % от всех опрошенных

Рис. 15. Наличие острых противоречий в населенном пункте Российской Федерации. По данным ФОМ^{45,46}.

Противоречия между богатыми и бедными, работниками и работодателями чаще видят безработные и не собирающиеся искать работу. Можно заключить, что жители страны наиболее чувствительны к конфликтам и противоречиям, возникающим в сферах экономических и политических отношений; проблема сосуществования разных культур гораздо реже привлекает внимание граждан, при этом в основе данной проблематики россияне склонны видеть скорее национальный, чем конфессиональный фактор.

Но самой наглядной иллюстрацией неблагополучия, равнодушия и неэффективности государственно-бюрократической системы является недопустимо высокий уровень противоречия между чиновниками всех уровней и населением в целом — так полагают 34% жителей страны.

«Право человека на участие в управлении делами государства»

Принятие значимых решений без учета мнения населения приводит к тому, что население с недоверием относится к своей возможности повлиять на решения органов власти: 26% граждан, согласно социологическим опросам, убеждены, что это в принципе невозможно.

45. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. С. 23.

46. Всероссийский репрезентативный опрос населения от 18 лет и старше в 100 населенных пунктах 43 субъектов Российской Федерации. 19.10.2014, 1500 респондентов. Не более трех вариантов ответа.

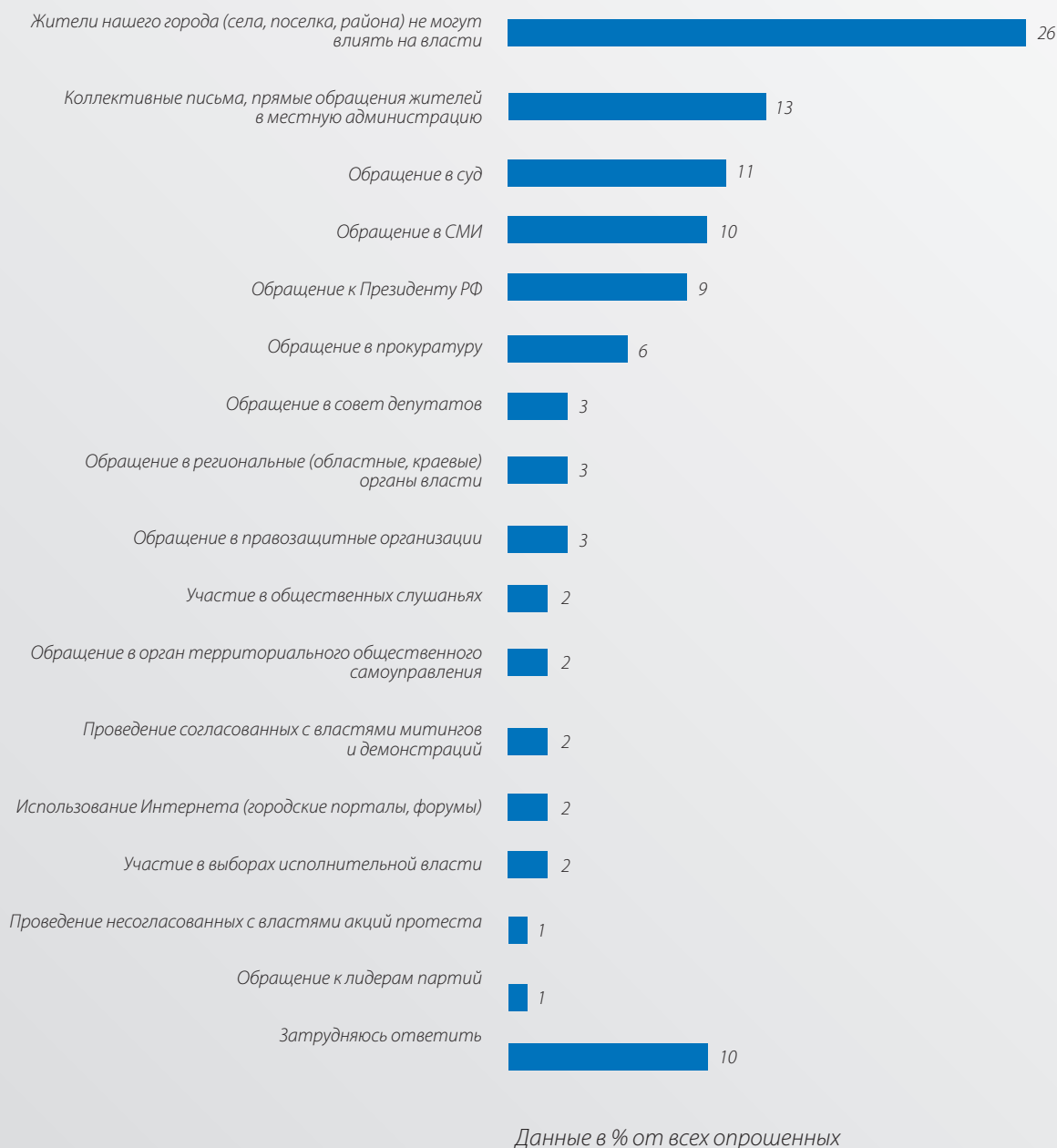


Рис. 16. Как Вы думаете, жители нашего города (села, посёлка, района) могут или не могут повлиять на власти для решения проблем города (села, посёлка, района)? Если могут, то какие способы, на Ваш взгляд, наиболее эффективны? По данным ФОМ^{47, 48}.

В целом, социологические измерения градуса социального оптимизма показывают, что, несмотря на все проблемы и сложности ушедшего года, участники опроса в подавляющем большинстве гордятся своей страной. Вопреки упрекам извне в «свертывании демократии», они чувствуют себя здесь свободными людьми (69%⁴⁹), а 64%⁵⁰ респондентов считают, что Россия лучше большинства других государств.

47. Там же. С. 62.

48. Объединенные данные трех всероссийских опросов. Всероссийские репрезентативные опросы населения от 18 лет и старше проведены в 100 населенных пунктах 43 субъектов Российской Федерации 9 и 16 ноября 2014 года. 4500 респондентов. Закрытый вопрос: «Как Вы думаете, жители нашего города (села, посёлка, района) могут или не могут повлиять на власти для решения проблем города (села, посёлка, района)? Если могут, то какие способы, на Ваш взгляд, наиболее эффективны?» Вопрос допускал вариант множественного ответа (не более трёх). Всего вариантов ответа – 17.

49. Общественное мнение – 2014. С. 23.

50. Там же. С. 34.

Гордитесь ли Вы нынешней Россией?

Данные Левада-Центра^{51,52}.



Рис. 17.

Важно также отметить, что, несмотря на санкции и рост антизападных настроений, 60% респондентов отмечают стремление продолжать сотрудничество с западными странами.

За минувшее пятнадцатилетие экономический рост позволил достичь в России более высокого, чем когда-либо ранее, уровня материального благополучия. Ныне, с учетом неблагоприятных «санкционных» и иных факторов в экономике, социальная стабильность и «психологическая устойчивость» общества будет зависеть уже не только и не столько от объективных факторов, сколько от субъективного ощущения как материального так и еще в большей степени морального благополучия, социальной справедливости и готовности власти преодолевать все сложности нынешнего периода вместе с народом — на основе честного, прямого диалога и принципов взаимной ответственности; с реально действующей обратной связью и с учетом общественного мнения.

1.2 Правозащитники. Ситуация с правами человека в оценках негосударственных правозащитников

Уполномоченный в своих оценках и выводах опирается на достоверные, подтвержденные факты, но, в то же время, если сигналы о неблагополучии по одному и тому же вопросу поступают от различных общественных организаций и правозащитников, то с высокой долей вероятности можно предположить, что в данном случае действительно есть проблема, иногда трудно доказуемая, не признаваемая, скрытая от посторонних глаз — и именно поэтому требующая пристального внимания.

Далеко не всегда соглашаясь с представляемыми правозащитниками данными, оценками, выводами и предложениями, Уполномоченный в то же время полагает необходимым представить часть из них на страницах доклада, соотнеся с тем, как само общество смотрит на права человека, а также непосредственно с позицией Уполномоченного.

В 2014 году правозащитники неоднократно инициировали резонансные кампании против применения насилия, унижения достоинства со стороны некоторых сотрудников правоохранительных органов. В частности, в «Барометре реформы полиции»⁵³, сформированном, по утверждению правоза-

51. Общественное мнение – 2014. С. 33.

52. Опрос «Левада-Центра», проведенный 24–27 октября 2014 г. среди 1630 жителей 134 населенных пунктов 46 субъектов Российской Федерации. Вопрос: «Гордитесь ли Вы нынешней Россией?». Респондентам было предложено 4 варианта ответа: «определенно, да», «скорее, да», «скорее, нет», «определенно, нет».

щитников, на основе опросов населения, делается вывод, что правоохранительные органы по ряду направлений остаются закрытыми и малоэффективными, а в ряде случаев, вместо защиты от произвола сами представляют для населения подобную угрозу. Ряд правозащитных организаций утверждает, что продолжают иметь место случаи незаконного возбуждения уголовных дел и вынесения обвинительных приговоров по спровоцированным преступлениям.

Остается запутанным, по утверждению правозащитников, тяжелейший клубок острых проблем в системе исполнения наказаний, соблюдения прав заключенных.

В частности, Председатель Общероссийского общественного движения «За права человека» отмечает факты насилия и пыток в уголовно-исполнительной системе. По его мнению, далеко не всегда происходит расследование случаев смерти в местах лишения свободы, имеют место попытки выдать возможные убийства за несчастные случаи.

Особое значение имеет деятельность общественных наблюдательных комиссий за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, которые сегодня созданы в 80 субъектах Российской Федерации. Правозащитники отмечают, что вопреки требованиям Федерального закона от 10.06.2008 N 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁵⁴, члены ОНК нередко не могут попасть на территории ЗАТО, в Центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства.

По мнению Председателя Правления РОО «Независимый экспертно-правовой совет», «в уголовном судопроизводстве мы остались без права на защиту». Правозащитниками обращается внимание на ограниченный набор возможностей при попытках реализовать право на защиту в уголовном судопроизводстве, поскольку, по их мнению, зачастую происходит игнорирование доводов защиты и ходатайств адвокатов; распространена практика отказов в допуске защитников к уголовному процессу; наблюдается неравноправие сторон защиты и обвинения в уголовном процессе. Фактически правозащитниками констатируется отсутствие реальной состязательности в ходе судебного процесса;

Не менее острой в докладах правозащитников остается и тема нарушения прав и свобод человека в отношении людей, употребляющих наркотики. По мнению правозащитных организаций, эти нарушения происходят из-за того, что используются репрессивные меры в качестве ответа на проблемы здравоохранения. Наиболее резонансным примером этого стала история долгой судебной тяжбы врача Х., которая выписала наркотическое обезболивающее смертельно больному пациенту и попала под уголовное преследование по статье о распространении наркотиков. Справедливости ради необходимо отметить, что суд вынес в отношении нее оправдательный приговор. Тем не менее, проблема остается острой. Государство, по мнению правозащитников, не стремится вовлечь общество в ее решение.

Экспертами и правозащитниками в очередной раз отмечается ухудшение ситуации в области защиты прав граждан, страдающих психическими расстройствами. По мнению Президента Независимой психиатрической ассоциации России, нарушение прав психически больных людей невозможно отследить по причине отсутствия специальной независимой службы, предусмотренной законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

По мнению правозащитников, необходимы действенные механизмы предотвращения злоупотреблений в психиатрии в немедицинских целях для разрешения имущественных споров, в целях квартирного мошенничества, по политическим мотивам.

Разделяя мнение правозащитников по данному вопросу, Аппаратом Уполномоченного подготовлены и направлены в Правительство предложения по созданию специальной независимой службы, предусмотренной Законом Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»^{55, 56}.

53. URL: <http://police-barometer.ru/> (дата обращения: 11 янв. 2015 г.).

54. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федер. закон Российской Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ. // Рос. Газ. – 2008. – 18 июня.

55. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: закон Российской Федерации от 02 июля 1992 г. № 3185-1. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – 20 авг.

56. Ответ руководства НПА России на постановление Этической комиссии РОП. / Независимая психиатрическая ассоциация России. URL: <http://npar.ru/otvet-rukovodstva-npar-rossii-na-postanovlenie-eticheskoy-komissii-rop/> (дата обращения: 2 янв. 2015 г.).

Общественными экспертами в области избирательного права обращено внимание на случаи нарушения избирательных прав граждан в условиях досрочного голосования, в том числе на имевшие место факты принуждения граждан к голосованию. По мнению независимых экспертов, фильтры по сбору голосов муниципальных депутатов (уровень субъекта) и сбору избирателей (муниципальный уровень) создают дополнительные препятствия инициативным кандидатам «из народа» участвовать в выборах. Экспертами также обращается внимание на то, что статья Административного Кодекса Российской Федерации о нарушении прав наблюдателей⁵⁷ практически не работает.

Правозащитники утверждают, что задержания участников публичных акций в течение 2014 года в ряде случаев носили массовый характер, а судебные рассмотрения данных дел имели формальный признак по причине отсутствия состязательности административного процесса.

Со своей стороны Уполномоченный полагает, что по каждому из фактов задержания лиц, участвовавших в публичных мероприятиях, необходимо объективное выяснение всех обстоятельств и обоснованности применения сотрудниками полиции профилактических и процессуальных мер. Соотношение требований по обеспечению общественного порядка и соблюдения личных прав граждан является предметом личного контроля Уполномоченного, осуществляемого в том числе посредством наблюдения за ходом публичных акций сотрудниками его Аппарата. Уполномоченный отмечает положительную динамику в отношении действий сотрудников полиции в соблюдении корректности непосредственно в ходе мероприятий, но в то же время сохраняются проблемы в части привлечения участников акций к административной ответственности, в связи с чем его позиция изложена в разделе доклада «Права человека на свободу собраний».

По мнению ряда правозащитников, бурные дискуссии вокруг ситуации, связанной с Украиной и вхождением Крыма в состав Российской Федерации, оказались сопряжены с недопустимыми противопоставлениями групп людей по признакам политических взглядов, проявлениями нетерпимости по отношению к инакомыслящим как с одной, так и с другой стороны. Уполномоченный, разделяя данную тревогу, полагает, что любые формы преследования человека за его мировоззренческую позицию, если только она не противоречит основам конституционного строя, национальной безопасности, не угрожает правам других людей, должны пресекаться государством.

В связи с этим стоит отметить значимость выступления Президента Российской Федерации на заседании Совета безопасности 20 ноября 2014 года, в котором он четко разделил задачи противодействия экстремизму и недопустимость борьбы с инакомыслием. Это должно послужить важным сигналом тем должностным лицам, которые пребывают в уверенности относительно тождественности этих понятий^{58, 59}.

Рядом правозащитников неоднократно поднимался в СМИ вопрос о возможном участии российских военнослужащих в боевых действиях на территории Украины.

Первые публикации в СМИ о принуждении военнослужащих по призыву к заключению контрактов с целью дальнейшей их отправки на территорию Украины появились во второй половине 2014 года. Так, 9 августа 2014 года интернет-издание «Газета.ru» опубликовало сведения, что на границе с Украиной погибли 9, а 11 августа — 2 военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации. Кроме того, в СМИ была распространена информация о задержании 10 российских военнослужащих на территории Украины в Донецкой области. В связи с этим 28 августа 2014 года Уполномоченным был направлен запрос Главному военному прокурору с просьбой осуществить меры прокурорского надзора в ходе соответствующих проверок. Как следует из ответа Главного военного прокурора от 22 сентября 2014 года, по изложенным в обращении сведениям были проведены соответствующие проверки. По их результатам органами военной прокуратуры усилен надзор за исполнением законов о правах и социальных гарантиях членам семей военнослужащих. Что касается задержания 10 военнослужащих, то они, согласно ответу Главного военного прокурора, осуществляя патрулиро-

57. Ст. 5.6. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.

58. Заседание Совета Безопасности. // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47045> (дата обращения: 20 нояб. 2014 г.).

59. Цитата: «Противодействие экстремизму не имеет ничего общего с борьбой с инакомыслием. У нас свободная, демократическая страна, и её граждане вправе иметь своё мнение и высказывать это мнение, вправе быть в оппозиции к власти».

вание местности около государственной границы, отклонились от маршрута, заблудились и были задержаны военнослужащими Вооруженных Сил Украины. 31 августа 2014 года военнослужащие были переданы российской стороне и возвращены в часть. Также в средствах массовой информации неоднократно, со ссылкой на представителей правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга» и ООД «За права человека», а также заявления ряда других организаций, появлялась информация о принуждении солдат срочной службы к подписанию контрактов о прохождении военной службы. Это также увязывалось с кризисом на юго-востоке Украины и возможной отправкой в данную зону боевых действий российских военнослужащих. Следует отметить, что непосредственно в Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации подобные обращения в 2014 году не поступали. Однако, учитывая широкий общественный резонанс, Уполномоченным было принято решение обратиться к руководителям данных правозащитных организаций с просьбой предоставить факты, на основании которых были сделаны подобные заявления, для организации последующих проверок. Более того, по каждому из озвученных в прессе случаев были направлены соответствующие запросы как военным прокурорам военных округов, так и непосредственно Главному военному прокурору. Как следует из официальных ответов Уполномоченному, вышеизложенные сведения не нашли своего подтверждения. Дополнительно, в целях объективной оценки действий органов государственной власти, по письмам, поступившим от исполнительного директора ООД «За права человека» и председателя правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга», Аппаратом Уполномоченного была проведена собственная проверка. В её ходе состоялись беседы по телефону сотрудников Аппарата Уполномоченного с родителями военнослужащих, указанных в письмах. Ни один из заявителей не подтвердил факта принуждения своих сыновей к подписанию контракта и тем более к участию в боевых действиях на территории Украины. Все заявители объяснили, что мотивом для таких обращений послужило отсутствие информации из воинских частей, и как следствие — тревога за сыновей. В целом, Уполномоченный полагает, что значительная доля вины за невнимательное отношение и несвоевременное информирование родственников военнослужащих лежит на Министерстве обороны Российской Федерации. На основе анализа сложившейся ситуации Уполномоченным направлено письмо Министру обороны Российской Федерации с соответствующими замечаниями и предложениями.

Одной из наиболее неоднозначно воспринимаемых общественным сознанием правозащитных проблем, на которые обращают внимание как международные, так и некоторые российские организации, является тема правового положения лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией (далее — ЛГБТ) в России.

В странах с развитой системой традиционных ценностей и демографической политикой, нацеленной на стимулирование рождаемости, развитие ЛГБТ-движения испытывает естественное сопротивление. Это нашло свое отражение в резолюции Совета по правам человека ООН от 2 сентября 2009 года «Поощрение прав человека и основных свобод путем более глубокого осмысления традиционных ценностей человечества».

В России запрещена дискриминация по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, как и любая другая дискриминация, а права ЛГБТ-граждан защищены существующими законодательными актами. Конституция Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина. Уголовный кодекс Российской Федерации не предусматривает ответственность за гомосексуальные отношения. Тем не менее Российская Федерация регулярно становится объектом критики со стороны представителей правозащитного движения. Так, Московская Хельсинкская группа и Российская ЛГБТ-сеть утверждают, что принятый в 2013 году федеральный закон является дискриминационным. Отдельные случаи нарушения, по их мнению, прав ЛГБТ-активистов, приводятся в докладах международных неправительственных организаций «Amnesty International», «Human Rights Watch», а также Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге⁶⁰.

60. Доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2014 год. / Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге. СПб., 2015. 176 с.

По признанию Конституционного Суда Российской Федерации, критикуемые нормы и поправки в федеральные законы, которые действуют с 2014 года, не противоречат Конституции. Сами по себе они не содержат элементов правовой дискриминации и направлены исключительно на защиту детей от пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений. Они устанавливают обязанность органов государственной власти принимать меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию⁶¹.

В 2014 году, как и в предыдущие годы, жалоб на дискриминацию и нарушение конституционных прав граждан России по признаку сексуальной ориентации, к Уполномоченному не поступало, массовых нарушений прав граждан, относящих себя к сексуальным меньшинствам, в Российской Федерации не наблюдается. В то же время Уполномоченным разделяется позиция правозащитников о недопустимости травли, агрессивных и иных общественно неприемлемых действий, унижающих человеческое достоинство граждан, относящих себя к сексуальным меньшинствам.

Продолжало оставаться сложным, согласно выводам Фонда защиты гласности, положение российских журналистов и масс-медиа в 2014 году. К давно существующим проблемам прибавились новые, в виде законов, усложняющих деятельность представителей прессы. В частности, в УК возвращены и постоянно используются статьи о клевете, оскорблении представителя власти, расширено так называемое антиэкстремистское законодательство, расширена сфера компетенции Роскомнадзора, который стал обладать правом блокировать доступ к интернет-СМИ по признакам правонарушений, не дожидаясь судебного решения. Однако самой серьезной проблемой остается гибель журналистов.

Правозащитники указывают также на имеющее место непропорциональное, с их точки зрения, ограничение прав и свобод человека при борьбе с терроризмом и экстремистскими бандформированиями на Северном Кавказе.

В этой связи Уполномоченным также выражается особая озабоченность тем, чтобы при осуществлении антитеррористических операций не происходило массовых нарушений прав мирных жителей. Укрепление стандартов в области прав человека, а отнюдь не ослабление их, является на самом деле составной частью борьбы с терроризмом.

Что касается других случаев нарушения прав в регионах Северного Кавказа, то председатель региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам Комитета «Гражданское содействие» настаивает на необходимости формирования превентивных мер по недопущению в отношении женщин в Чеченской Республике так называемых «убийств чести».

Весной 2014 года после очередного обращения к Уполномоченному представителей общественных организаций о содействии в розыске лиц, похищенных в различных районах Чеченской Республики, и привлечении виновных лиц к уголовной ответственности, 23 апреля 2014 года было направлено обращение Председателю Следственного комитета Российской Федерации с просьбой принять необходимые организационные и процессуальные решения по обеспечению тщательного расследования указанных преступлений⁶². Согласно поступившему в июне ответу, Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Чеченской Республике был раскрыт ряд преступлений по уголовным делам, ставшим предметом рассмотрения в Европейском Суде по правам человека, и установлены лица, причастные к их совершению. При этом все преступления раскрыты исключительно следственным путем. Наряду с этим остается еще большое количество проблем, требующих решения как со стороны представителей Следственного комитета России (по улучшению качества эффективности расследования преступлений указанной категории), так и стороны государства (по искоренению системной практики допускаемых нарушений расследования, несовместимых с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

61. О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей: Федер. закон Российской Федерации от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ. // Рос. Газ. – 2013. – 2 июля.; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. Федер. закона от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.; Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – ст. 3802.

62. Иск. № ЭП 11141-24 от 23 апр. 2014 г. Председателю Следственного Комитета Российской Федерации (по многочисленным обращениям Московской Хельсинкской Группы и Ассоциации «Матери Чечни за Мир» по поводу похищения людей в Чеченской Республике и неприятия должных мер по их розыску, проведению расследования, привлечению к ответственности).

Ряд правозащитных организаций обращает внимание на вопросы компенсационных выплат за утраченные жилые помещения и имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике, постоянно проживающим на ее территории⁶³. К Уполномоченному также продолжают поступать жалобы по данному поводу. Согласно информации правового департамента Администрации, Главы и Правительства Чеченской Республики, за период с 2003 по 2014 годы включительно выплаты компенсаций произведены по 85 151 заявлению граждан. Вместе с тем и сегодня остаются лица, обладающие правом на получение указанных компенсационных выплат, в отношении которых уже принято положительное решение о выплате, однако не реализовавшие его в силу определенных объективных причин.

С учетом поступивших жалоб Уполномоченным было направлено обращение прокурору Чеченской Республики с просьбой инициировать проверку целевого расходования бюджетных средств, перечисленных Чеченской Республике для завершения компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество, а также обстоятельств неполучения 17 468 гражданами положенных им компенсаций⁶⁴. Согласно полученному ответу, выделенные из федерального бюджета средства израсходованы в полном объеме по целевому назначению. Расходы на дальнейшее осуществление выплат в федеральном бюджете Российской Федерации не предусмотрены. Кроме того, на основании указа Главы Чеченской Республики от 22.01.2014 № 10 в связи с приостановлением работы Комиссии по рассмотрению заявлений граждан о компенсационных выплатах за утраченное жилье и имущество, принято решение о ликвидации секретариата Комиссии⁶⁵.

Установленная мера государственной поддержки не позволила решить существующую проблему жилищного обустройства граждан Чеченской Республики. Тревожный вопрос о получении компенсаций 17 468 гражданами остается неурегулированным.

Описанная недостаточная эффективность действующего механизма защиты указанной категории граждан и необходимость создания нового порядка оказания им мер государственной поддержки послужила поводом для обращения к Министру труда и социальной защиты Российской Федерации. К сожалению, мнение Уполномоченного поддержано не было⁶⁶.

Председатель Совета директоров Правозащитного Центра «Мемориал» в который раз обращает внимание на то, что до настоящего времени не передано в суд так называемое «дело 58» в городе Нальчике Кабардино-Балкарской Республики. У правозащитников вызывает недоумение ситуация, когда на протяжении девяти лет обвиняемые в нападении на государственные учреждения 13 октября 2005 года, содержатся в СИЗО без вынесения приговора.

По данным Московского бюро по правам человека, в 2014 году обвинительными приговорами за «возбуждение ненависти» и «публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» в 53 регионах страны завершилось 145 процессов против 148 человек. Из них 13 человек были осуждены условно, а 21 человек лишен свободы.

У общественных организаций, защищающих права потребителей, вызывают нарастающую тревогу вопросы продовольственной безопасности.

Так, проведенный Российским Институтом Потребительских Испытаний анализ результатов исследования качества и безопасности продуктов питания в ряде регионов России свидетельствует о высоком уровне опасной продукции и фальсификатов. По отдельным видам этот показатель составляет: творог — 86%, молоко — 71%, некоторые виды импортных и отечественных овощей, включая овощные консервы — 50%, 67% и даже 100%. По мнению правозащитных организаций, одна из основных причин — недостаточная эффективность действующей системы государственного контроля на потребительском рынке.

Этот вывод подтверждается и данными различных независимых организаций, занимающихся темой безопасности и качества пищевых продуктов. Согласно этим данным, в среднем, доля опасной

63. О порядке осуществления компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике гражданам, постоянно проживающим на ее территории: Постановление Правительства Российской Федерации от 04 июля 2003 г. № 404. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 28. – ст. 2929.

64. Исх. № ЭП 28325-26 от 09 сент. 2014 г. Прокурору Чеченской Республики.

65. Вх. № 8889 от 20 нояб. 2014 г. Ответ Прокурора Чеченской Республики.

66. Вх. № 8713 от 17 нояб. 2014 г. Ответ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

продукции достигает 25%, а доля некачественной продукции и фальсификата — порядка 30–40%, причем по некоторым категориям доля фальсификата составляет 60–80%. При этом, по мнению организаций по защите прав потребителей, контролирующие органы нередко «трясут» бизнес далеко не в целях обеспечения безопасности и качества продукции, который этот бизнес производит или распространяет. Нуждается в изменении сам подход со стороны органов контроля к проведению проверок — это должна быть именно адресная проверка самого товара, а не всей торговой организации, состояния ее документации или соответствия помещения противопожарным нормативам. Именно на основе такого подхода целесообразно развивать сотрудничество органов контроля и надзора, владеющих широкой лабораторной базой и определенными полномочиями, с общественными и некоммерческими организациями, имеющими большой опыт работы в данной области.

В данном разделе представлена фрагментарно лишь часть ставящихся правозащитниками проблем, требующих постоянного взаимодействия между ними и государственными институтами, в поисках взаимоприемлемых решений, направленных на восстановление нарушенных прав жителей России. Этим целям должен послужить и формирующийся в настоящее время на основе широкого представительства Экспертный Совет при Уполномоченном.

1.3 Институт Уполномоченного в государственной системе обеспечения прав человека

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁶⁷, законодательством Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Деятельность Уполномоченного в качестве особого конституционного института — независимого и неподотчетного каким-либо государственным органам и должностным лицам — дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, при этом не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Свобода и независимость Уполномоченного при принятии решений, невмешательство в его работу являются гарантией эффективной правозащитной деятельности, а также непременным условием объективности и беспристрастности принимаемых им решений.

Предоставленными правовыми средствами Уполномоченный способствует:

- восстановлению нарушенных прав и свобод человека, то есть исправлению допущенной по отношению к человеку несправедливости;
- совершенствованию законодательства о правах и свободах 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.

В декабре 2014 года Бюро Международного Координационного Комитета национальных правозащитных институтов Совета по правам человека ООН подтвердило в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации высший аккредитационный статус «А» на период с 2014 по 2019 годы. Это свидетельствует о соответствии деятельности Уполномоченного Принципам, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижским принципам), утвержденных Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года № 48/134.

Принятые в последнее время федеральные законы значительно расширили направления деятельности Уполномоченного. Это относится, например, к сфере взаимодействия с общественными наблю-

дательными комиссиями (далее — ОНК), сформированными в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Федеральный закон от 21.07.2014 № 212 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепил функцию по взаимодействию Уполномоченного с субъектами общественного контроля, в частности, право инициировать общественную проверку и общественную экспертизу.

Регламентация деятельности в этом новом направлении требует дальнейшего совершенствования правового регулирования, поскольку общественное мнение пока незначительно влияет на решения органов власти, в том числе в связи с отсутствием надлежащих условий для контроля со стороны общества за деятельностью субъектов правотворчества и правоприменения.

Масштабные изменения, которые продолжаются в судебной системе, также являются предметом повышенного внимания Уполномоченного. После преобразования Верховного Суда Российской Федерации в единый высший судебный орган по гражданским (в том числе по экономическим спорам), уголовным и административным делам, потребуются совершенствование процессуальных основ защиты конституционных прав и свобод. Важно, что 15 сентября 2015 года вступит в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ⁶⁸. В соответствии с ним Уполномоченный наделяется правом на обращение в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод, в том числе неограниченного круга лиц, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе.

Совершенствование законодательства о правах человека

Одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного, назначенного Государственной Думой 18 марта 2014 года⁶⁹, является создание единой национальной системы независимой государственной защиты прав человека, базирующейся на принципах федеративного государственного устройства, в целях усиления гарантий их признания, соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В процессе осуществления деятельности по восстановлению нарушенных прав граждан обнаруживаются некоторые трудности, вызванные в том числе недостаточной законодательной регламентацией правозащитной деятельности Уполномоченного.

К таким относилось, например, отсутствие у него права беседовать наедине с лицами, заключенными под стражу, в условиях, позволяющих представителям администрации мест принудительного содержания видеть беседующих, но не слышать их, которое предоставлялось членам общественных наблюдательных комиссий⁷⁰, характерное также при посещении центров временного размещения лиц, ходатайствующих о признании, либо признанных беженцами, вынужденными переселенцами или получивших временное убежище на территории России. Это послужило основанием для обращения Уполномоченного к Президенту Российской Федерации с предложением о внесении в Государственную Думу законопроектов, позволяющих добиться большей независимости института уполномоченных и создать единые правовые условия работы государственных правозащитных органов, что в конечном итоге позволит более эффективно защищать права граждан.

Президент Российской Федерации поддержал предложения Уполномоченного, и на основании пункта «г» статьи 84 Конституции Российской Федерации данные законопроекты⁷¹ были внесены им в Государственную Думу⁷².

68. Опубликован 09 марта 2015 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

69. О назначении Памфиловой Эллы Александровны на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 марта 2014 г. № 3939-6 ГД. // Опубликован 18 марта 2014 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

70. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федер. закон Российской Федерации от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ.

71. Автоматизированной системой обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы им были присвоены соответственно № 692549-6 и № 692555-6.

72. По итогам рассмотрения предложений Уполномоченного Президент Российской Федерации подписал Федеральный конституционный закон от 6 апр. 2015 № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и Федеральный закон от 6.04.2015 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

В целях расширения возможностей уполномоченных по защите прав человека, в частности, наделяния их правом на получение сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество, в Государственную Думу внесен предложенный Уполномоченным проект федерального закона⁷³, предусматривающий обязанность органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, бесплатно предоставлять по запросам Уполномоченного и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации необходимую им информацию.

Подготовленные Уполномоченным проекты федерального конституционного закона «О внесении изменений в статью 29 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"» и федерального закона «О внесении изменения в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» направлены на сокращение бюрократических процедур в деятельности по восстановлению прав граждан и предполагают освобождение Уполномоченного от уплаты государственной пошлины при обращении в некоторые судебные инстанции. На момент подготовки Доклада Правительством Российской Федерации осуществляется сбор замечаний по законопроектам.

На встрече с Президентом Российской Федерации 17 ноября 2014 года в интересах защиты прав некоммерческих организаций (далее — НКО) Уполномоченным было предложено предусмотреть в действующем законодательстве процедуру исключения НКО из реестра «иностранных агентов». Президент Российской Федерации поддержал данное предложение, и в соответствии с его поручением, были подготовлены поправки в действующее законодательство⁷⁴.

В целях реализации предписаний статьи 38 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185–1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» по инициативе Уполномоченного разработана концепция Федерального Закона «О Коллегиях защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания». Подготовленные на ее основе законопроекты направлены в Правительство Российской Федерации для дальнейшего обсуждения и принятия решения.

Несмотря на непродолжительный срок деятельности вновь назначенного Уполномоченного, на основе проведенного мониторинга подготовлен ряд проектов, направленных на совершенствование регулирования прав отдельных социальных групп граждан.

Подготовлен и направлен в Администрацию Президента Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 23.2 Федерального закона "О ветеранах"», предусматривающий законодательное закрепление права членов семьи ветеранов использовать предоставленную, но не реализованную им в случае смерти денежную выплату на строительство или приобретение жилого помещения.

В ноябре 2014 года Президенту Российской Федерации представлен пакет документов, направленных на совершенствование институтов освобождения от наказания или смягчения наказания в порядке помилования и амнистии, имеющих особое значение в канун 70-летия Победы в Великой Отечественной войне.

5 декабря 2014 года Президент Российской Федерации одобрил инициативу Уполномоченного о совершенствовании системы медико-социальной экспертизы и создании благоприятных условий пребывания инвалидов в учреждениях уголовно-исполнительной системы и дал соответствующие поручения Правительству Российской Федерации по подготовке предложений. Решение было принято в ходе встречи с членами Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека, уполномоченными по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей.

В декабре 2014 года Уполномоченным предложен к обсуждению вопрос о целесообразности отказа от намеченного внесения изменений в Постановление Правительства Российской Федерации⁷⁵,

73. Проект Федерального закона № 686410-6 «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" внесен членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – полномочным представителем Совета Федерации по взаимодействию с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации В. А. Петренко.

74. Эта позиция в последующем нашла отражение в Федеральном законе от 08 марта 2015 № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 27 и 38 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статью 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях"».

75. Об утверждении Перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: постановление Правительства Российской Федерации от 18 дек. 1997 г. № 1582 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 52. – ст. 5924.

которым предусматривалось сокращение перечня территорий, подпадающих под действие Закона Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244–1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (2252 населенных пункта) и, соответственно, мер социальной поддержки для граждан четырнадцати субъектов Российской Федерации. В результате обращения Уполномоченного, принятие упомянутого постановления было отложено.

Мониторинг законопроектной деятельности

Деятельность по совершенствованию законодательства осуществляется Уполномоченным также посредством правового анализа проектов федеральных законов, принятых Государственной Думой в первом чтении. В 2014 году в ответственные комитеты Государственной Думы направлено более десятка отзывов Уполномоченного, ряд правовых позиций которого учтены в законотворческой деятельности.

В сентябре 2014 года в Государственную Думу направлено обращение с предложением возобновить законодательные процедуры по внесенному еще в июне 2008 году законопроекту № 73983–5 «О внесении изменения в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации», который предусматривает изменение порядка зачета времени содержания под стражей. Имеется в виду дифференцированный учет времени содержания под стражей при вынесении приговора и определении срока наказания, поскольку условия содержания под стражей зачастую более строги, чем условия отбывания уголовного наказания. Предложение Уполномоченного было поддержано Государственной Думой⁷⁶.

В октябре 2014 года Уполномоченным направлено в Государственную Думу заключение по проекту федерального закона № 432308–6⁷⁷, принятого в первом чтении. Предлагалось уточнить полномочия комиссий по делам несовершеннолетних, нереабилитирующие основания, декриминализацию деяний и возможности предоставления информации об имевшейся судимости или о характере преступления в отношении лиц, которым запрещено заниматься педагогической и иной приравненной к ней профессиональной деятельностью за совершение преступлений, представляющих угрозу для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних. К сожалению, в Федеральном законе от 31.12.2014 № 489 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позиция Уполномоченного учтена не в полной мере. В дальнейшем предполагается продолжить работу по приведению законодательства в соответствие с правовыми позициями, сформулированными Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18.07.2013 № 19-П «По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы».

Принят и вступил в силу Федеральный закон от 24.11.2014 № 357 ФЗ⁷⁸, в котором нашли отражение замечания Уполномоченного, сформулированные в заключении на проект федерального закона № 5355676 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами по патентам и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». В нем предусматривалось привлечение к трудовой деятельности по патентам иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Парламент прислушался к предложениям об установлении более гибких правил относительно сроков обращения за патентами и территории их действия, а также в части гарантий рассмотрения обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации о миграционном учете.

В ноябре 2014 года в Государственную Думу направлено заключение Уполномоченного на принятый в первом чтении проект федерального закона № 4807366 «О внесении изменений в Федеральный

76. Принят в первом чтении 18 февр. 2015 г. Постановлением Государственной Думы № 6108-б/Д.

77. Проект федерального закона № 432308-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам правового регулирования ограничений на занятие педагогической деятельностью, а также иной деятельностью с участием несовершеннолетних» принят Государственной Думой в первом чтении 07 окт. 2014 г.

78. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 24 нояб. 2014 г. № 357-ФЗ. // Рос. газ. – 2014. – 27 нояб.

закон "О свободе совести и о религиозных объединениях"». В нем сформулированы предложения, касающиеся совершенствования правового регулирования порядка создания и государственной регистрации религиозных организаций⁷⁹.

В декабре 2014 года Уполномоченным было направлено заключение на внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 522836–6 в части совершенствования требований к сбросам сточных вод в водные объекты и недопущению упразднения запретов на сброс сточных вод в реки и другие водные объекты в зонах охраны питьевого и бытового водоснабжения. В документе приводятся аргументы и констатируется неизбежность наступления негативных последствий для окружающей среды, системы жизнеобеспечения и здоровья человека в случае принятия законопроекта «О внесении изменений в статью 44 Водного кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации"». Позиция Уполномоченного была поддержана Государственной Думой⁸⁰.

Следует отметить, что со стороны Уполномоченного реализация требований части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации о недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина, включая правовую оценку законопроектов, ограничены исключительно рекомендательным характером.

В связи с этим представляется важным упорядочить взаимоотношения Уполномоченного и Государственной Думы путем внесения в её Регламент изменений в части закрепления процедуры рассмотрения и обсуждения депутатами докладов и обращений Уполномоченного. Предложения по их урегулированию направлены Уполномоченным в декабре 2014 года Председателю Государственной Думы.

Отдельные обращения Уполномоченного к субъектам права законодательной инициативы по вопросам совершенствования законодательства отражены также во второй главе.

Правовое просвещение

Правовой нигилизм — одна из главных проблем современного российского общества. Незнание собственных прав и неумение отстаивать их в сочетании с нерешительностью — таковы сложности, которые переживают граждане, волей обстоятельств ставшие жертвами произвола.

Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты осуществляется по следующим направлениям:

- незамедлительное реагирование на открытые обращения и выражение позиции относительно общественно-значимых событий, в том числе освещаемых в СМИ;
- сотрудничество с представителями средств массовой информации (с марта 2014 года в СМИ опубликовано более 14 тысяч материалов о деятельности Уполномоченного);
- публикация информационных материалов в интернете, включая официальный веб-сайт (посещаемость сайта Уполномоченного за год выросла в два раза).

В поиске оптимальных решений по актуальным проблемам защиты прав человека сотрудники рабочего аппарата Уполномоченного принимали участие более чем в 153 мероприятиях, в том числе в парламентских слушаниях, проведенных в палатах Федерального Собрания (свыше 30); 25 заседаниях Правительственных комиссий; 14 мероприятиях, проводимых правозащитными организациями; порядка 80 иных мероприятий (круглые столы, конгрессы, конференции, форумы, семинары, а также координационные совещания по вопросам гражданского общества и правам человека с представителями органов исполнительной власти и участием региональных уполномоченных по правам человека).

Анализ жалоб, поступающих к Уполномоченному, свидетельствует о слабой правовой осведомленности граждан относительно правозащитной деятельности на международном уровне, прежде всего в Европейском Суде по правам человека (далее — ЕСПЧ). В своих обращениях заявители нередко просят выслать им Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а также оказать содействие

79. Частично предложения нашли отражение в Федеральном законе от 06 апр. 2015 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

80. Государственная Дума 17 февр. 2015 г. приняла решение об отклонении законопроекта при рассмотрении его в первом чтении.

в ознакомлении с правовыми позициями ЕСПЧ по отдельным вопросам и переведенными на русский язык его постановлениями.

По информации официального сайта ЕСПЧ⁸¹, за последние пять лет принято почти две тысячи постановлений против Российской Федерации. Однако остается неисполненным значительное число его решений, касающихся необходимости изменения законодательства Российской Федерации⁸². Вердиктов против России, несомненно, было бы значительно меньше, если бы граждане и практикующие юристы были информированы обо всех правовых позициях, выраженных ЕСПЧ. Вопрос об открытой и всеобъемлющей доступности решений ЕСПЧ поставлен Уполномоченным перед Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, заместителем Министра юстиции Российской Федерации.

В качестве своеобразной формы правового просвещения рассматривается участие Уполномоченного в работе коллегиальных органов при органах государственной власти. Уполномоченный непосредственно либо через своих представителей участвует в деятельности таких из них, как:

- Комиссия при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов⁸³;
- Комиссия Генеральной прокуратуры Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров и продлению их полномочий;
- Правительственная комиссия по миграционной политике⁸⁴;
- Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом⁸⁵;
- Правительственная комиссия по профилактике правонарушений⁸⁶;
- Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- Правительственная комиссия по реализации Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;
- межведомственная рабочая группа по внесению изменений в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года;
- совместная рабочая группа Следственного комитета Российской Федерации и рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по реализации права на ознакомление с материалами об отказе в возбуждении уголовных дел и прекращенными производством делами;
- рабочая группа по вопросам формирования взаимодействия и повышения эффективности деятельности общественных наблюдательных комиссий субъектов Российской Федерации;
- рабочая группа при Комитете Совета Федерации по социальной политике «О совершенствовании комплекса мер, направленных на социальную защиту граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и др.

Практика участия в работе названных консультативных и совещательных органов свидетельствует о востребованности института Уполномоченного в осуществлении регулирующих функций правового социального государства и позволяет рекомендовать привлечение уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации к участию в комиссиях, создаваемых при органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

81. URL: <http://www.echr.coe.int>.

82. Например: Постановление по делу «Ракевич против Российской Федерации» (*Rakevich v. Russia* (жалоба № 58973/00)) от 28 окт. 2003 г.; Постановление по делу «Лашин против Российской Федерации» (*Lashin v. Russia* (жалоба № 33117/02)) от 22 янв. 2013 г.; Постановление по делу «Калинкин и другие против Российской Федерации» (*Kalinkin and Others v. Russia* (жалоба № 16967/10 и др.)) от 17 апр. 2012 г.

83. Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов: указ Президента Российской Федерации от 19 дек. 2014 г. № 795. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 51. – ст. 7419.

84. О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 дек. 2010 г. № 2348-р: распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 1362-р. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (часть II). – ст. 4388.

85. О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2002 г. № 771-р: распоряжение Правительства Российской Федерации от 09 июня 2014 г. № 998-р. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 25. – 3323.

86. Об утверждении состава Правительственной комиссии по профилактике правонарушений: распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 975-р. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 25. – 3427.

Развитие международного сотрудничества Уполномоченного в области прав человека

Несмотря на охлаждение внешнеполитического климата, сотрудничество Уполномоченного с ведущими международными правозащитными институтами и организациями не только не сократилось, но и заметно активизировалось.

19 августа 2014 года подписана Декларация о намерениях с представительством Управления Верховного Комиссара по правам человека ООН в Москве. В соответствии с Декларацией были проведены: международный научно-практический семинар «Роль национальных правозащитных учреждений в продвижении прав коренных народов» (30 сентября — 1 октября 2014 года в городе Красноярске при организационной поддержке Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае); научно-практическая международная конференция «Женщина-мусульманка: права человека в современном мире» (16–17 октября 2014 года в городе Казани совместно с представительством Управления Верховного Комиссара по правам человека ООН в Москве и Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан).

В рамках совместного проекта с Советом Европы по поддержке общественных наблюдательных комиссий организовано совместное посещение мест принудительного содержания Республики Марий Эл; в Москве проведена конференция «Актуальные проблемы развития системы общественного контроля в Российской Федерации»; в Чеченской Республике со 2 по 5 декабря 2014 года проведен семинар преподавателей иностранных языков, посвященный ознакомлению со стандартами Совета Европы с целью создания единого общеевропейского культурного пространства.

Заклучены соглашения о сотрудничестве с уполномоченными по правам человека (омбудсменами) в Республике Таджикистан и в Республике Киргизия, продолжалось взаимодействие в рамках ранее заключенных соглашений с уполномоченными по правам человека Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Республики Узбекистан, Приднестровской Молдавской Республики и Украины, что способствовало повышению эффективности деятельности по восстановлению прав граждан.

Состоялись встречи с чрезвычайными и полномочными послами и сотрудниками дипломатического корпуса Бельгии, Великобритании, Дании, Исландии, Норвегии, США, Финляндии, Франции, Швейцарии, Швеции, ФРГ, представителями ООН; а также встречи и беседы с заместителем Премьер-министра, Министром иностранных дел Бельгии Д. Рейндерсом, советниками по правам человека Посольств стран ЕС, делегацией Международной Комиссии юристов, руководителем Фонда им. К. Аденауэра в Российской Федерации К. Кроуфорд, координатором отдела представления защиты Международного Комитета Красного Креста А. Бертелли, Генеральным Секретарем Amnesty International С. Шетти, исполнительным директором Гражданского Форума ЕС — Россия А. Севортьяном, исполнительным директором Human Rights Watch К. Ротом, экспертом Европейского Союза М. Фергюхарсоном.

В ходе бесед обсуждался широкий круг вопросов, представляющих взаимный интерес, например, партнерство России с Советом Европы, в том числе в свете конфликта на Украине, формы сотрудничества с директоратами Совета Европы.

Зарубежных партнеров при встречах, в первую очередь, интересовали следующие темы:

- проблемы неправительственных организаций, внесенных в список «иностранцев»;
- положение ЛГБТ-сообщества в России;
- общая ситуация с правами человека в России.

Продолжаются усилия по решению системной проблемы, выявленной на основе рассмотрения обращений российских граждан, ранее проживавших и трудившихся на территории Узбекской ССР, которые жалуются на трудности с получением из казны Узбекистана задолженностей по возмещению вреда здоровью. В июне 2014 года Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации с просьбой поручить соответствующим министерствам и ведомствам проработать вопрос об аль-

тернативном механизме перечисления денежных средств в порядке возмещения ущерба российским гражданам через банки Узбекистана и России.

Совместно с Консульским департаментом МИД России оказывалось содействие российским гражданам, по разным причинам не имеющим возможность выехать из-за рубежа: оказана помощь российской гражданке В., оказавшейся в госпитале на территории Польши, гражданам России С. и Б. при выезде с территории Украины в Россию; освобожден экипаж судна, который удерживался властями Ливана на самом судне без права выхода моряков на берег; оказывалось оперативное телефонное консультирование российских граждан, оказавшихся в нестандартных ситуациях за рубежом.

Уполномоченный по правам человека в Республике Карелия обратился за содействием в возвращении из Украины российских граждан Л. и Р., находящихся в следственном изоляторе; в результате принятых мер стало возможным освобождение Л. из-под стражи и возвращение её на родину, в отношении Р. следствие еще не завершено.

20 сентября 2014 года российские граждане Л. и С., жители Гатчинского района Ленинградской области, были задержаны эстонскими пограничниками в акватории реки Нарвы, где они рыбачили и по неосторожности зашли в воды Эстонии всего на 10 метров. В результате обращения Уполномоченного в Консульский департамент МИД России и благодаря усилиям российских дипломатов 28 ноября 2014 года рыбаки были переданы российской стороне.

Со второй половины 2014 года Уполномоченный в рамках своей компетенции осуществляет контроль за соблюдением процессуального законодательства и условий содержания украинской гражданки Савченко Н. В., находившейся сначала в СИЗО Воронежа, а затем в СИЗО Москвы.

Общее число обращений российских граждан по вопросам, затрагивающим нарушения их прав за рубежом, по сравнению с предыдущим периодом возросло на 30%. Вместе с тем и число восстановленных прав выросло в 2,5 раза.

Развитие института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

В настоящее время уполномоченные по правам человека назначены в 81 субъекте Российской Федерации.

Институт региональных уполномоченных формировался на протяжении нескольких лет при многочисленных проблемах правового регулирования их компетенции, гарантий независимости их правозащитной деятельности и неурегулированности взаимоотношений как с федеральными, так и с региональными органами власти. Статус уполномоченных, действующих на основе конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, существенно различается: по формам, способам и средствам защиты прав и свобод человека и гражданина, по механизму бюджетного финансирования, по субъектам выдвижения их на должность, основаниям досрочного освобождения; не всегда предусмотрен аппарат, необходимый для эффективной работы уполномоченного и др. Например, в таких республиках, как Адыгея, Коми, Мордовия уполномоченные оказались лишены права рассматривать жалобы на решения высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации) этих субъектов Российской Федерации.

Основные проблемы в деятельности уполномоченных связаны прежде всего с обеспечением их реальной независимости и защиты от возможного административного давления со стороны представителей региональной власти, а также адекватности организационно-материального обеспечения их деятельности в соответствии с задачами, определенными законодательством. Различные концептуальные основы создания института государственной защиты прав человека препятствуют созданию единой системы мер, направленных на предупреждение нарушений и восстановление нарушенных

прав граждан в Российской Федерации, не способствуют формированию позитивного общественного мнения об исполнении государством его конституционных обязанностей. Нерегулярность и разрозненность мероприятий, отсутствие системного взаимодействия между уполномоченными негативно отражаются на результативности устранения нарушений прав человека.

Пристальное внимание Уполномоченным было уделено разработке и внесению законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека», положения которого способствовали бы созданию целостной системы независимой государственной защиты прав граждан и 1) устанавливали особый порядок назначения на должность и досрочного освобождения от должности региональных уполномоченных⁸⁷; 2) определили категории субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов на должность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, включая правозащитные организации; 3) закрепили право на безотлагательный прием уполномоченных по правам человека по вопросам их деятельности руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных органов и организаций, наделенных федеральным законом государственными и иными публичными полномочиями, а также администрацией мест принудительного содержания⁸⁸.

Кроме того, внесенные в законодательство изменения направлены на повышение организационных и материальных условий деятельности региональных уполномоченных, в том числе наличие собственного аппарата, финансируемого за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Этим в совокупности устанавливаются гарантии эффективного функционирования в единой системе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

По итогам упомянутой встречи с Президентом Российской Федерации 5 декабря 2014 года сформулирован ряд поручений, в том числе Полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах, касающихся путей совершенствования кадровой политики и обеспечения независимости уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный рассчитывает, что большинство вопросов организации деятельности региональных уполномоченных по правам человека и обеспечению их подлинной независимости от органов исполнительной власти может быть обсуждено в ходе заседаний координационных советов по федеральным округам в ближайшее время.

Работа с обращениями

В 2014 году к Уполномоченному поступило 59 100 обращений граждан, государственных и общественных организаций. По сравнению с аналогичным показателем предыдущего года количество жалоб возросло на 43,6%.

В 2014 году к Уполномоченному и в его рабочий аппарат (Приемную) на личный прием обратились более четырех тысяч посетителей (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства).

Более 8 500 запросов и обращений поступило по телефону информационно-справочной службы, около 7 600 обращений из числа указанных поступило через созданную в 2014 году интернет-приемную Уполномоченного.

подавляющее большинство жалоб — 98,5% — поступило с территории Российской Федерации, остальные — из-за рубежа.

87. Законопроект предусматривает, что кандидатура уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации до ее рассмотрения в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации согласовывается с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, а решение о досрочном освобождении от должности принимается после консультаций с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

88. Федеральный закон № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» принят 06 апр. 2015 г.

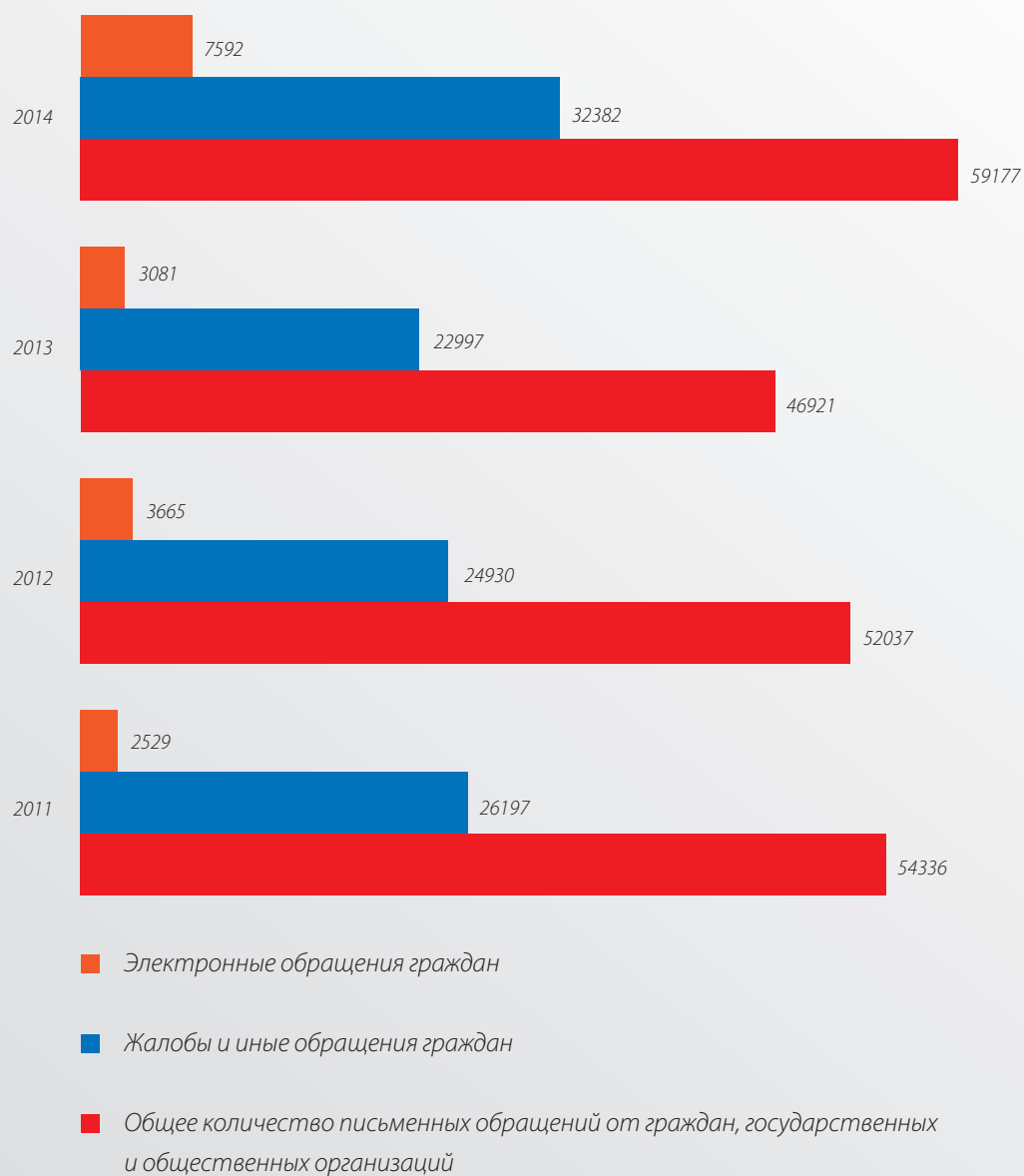


Рис. 1. Сравнительная статистика по количеству и способу подачи обращений к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации за период 2011–2014 гг.⁸⁹

89. Интернет-приемная Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в современном виде была реализована в 2014 году вместе с запуском нового сайта ombudsmanrf.org. Ранее прием электронных обращений граждан осуществлялся через форму на старом сайте (доступен по адресу old.ombudsmanrf.ru), а также по электронной почте.

Распределение поступивших обращений по федеральным округам.



Рис. 2.

Распределение поступивших обращений по группам прав и свобод.

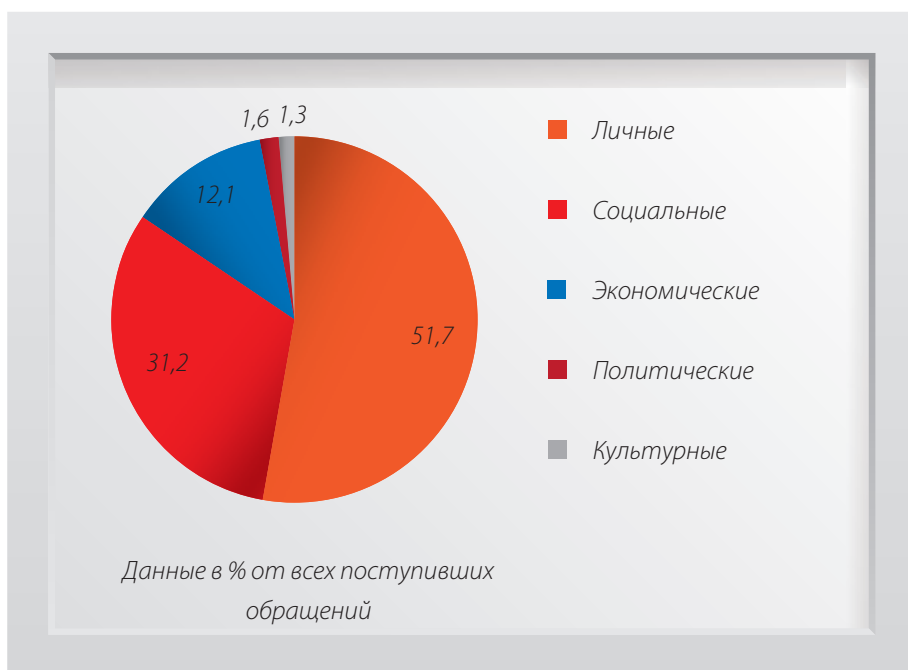


Рис. 3.

Основная тематика обращений
в сфере экономических прав в 2014 году.



Рис. 4.

Основная тематика обращений
в сфере социальных прав и свобод.

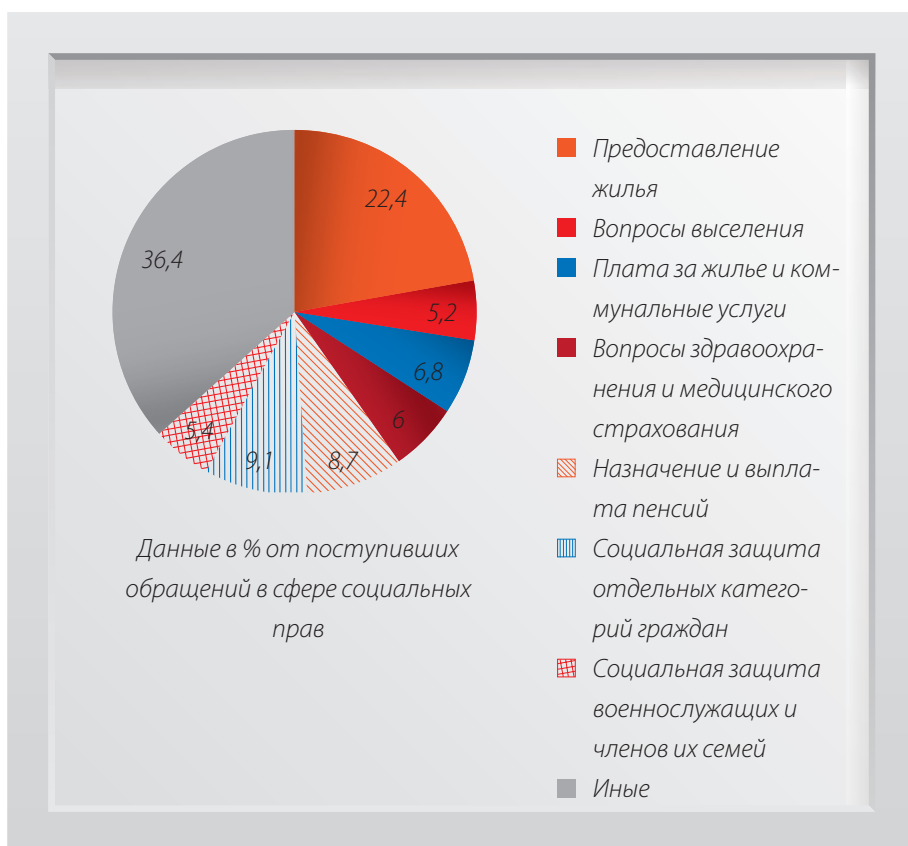


Рис. 5.



Больше всего обращений к Уполномоченному было обусловлено жалобами по следующим вопросам:

- защиты прав в уголовном судопроизводстве (в том числе жалобы на приговоры, постановления и определения суда, нарушение права на защиту, нарушения в ходе дознания и предварительного следствия) — 32,1%;
- защиты жилищных прав человека (предоставления жилых помещений, выселения, переселения из ветхого и аварийного фонда, признания права собственности на жилое помещение, оплаты жилья и коммунальных услуг и другие) — 18,3%;
- защиты прав человека в местах принудительного содержания (в частности, жалобы на условия отбывания наказания в исправительных учреждениях) — 11,2%;
- социальной защиты и здравоохранения — 6,9%;
- защиты трудовых прав человека (прекращения или расторжения трудового договора, коллективных и индивидуальных трудовых споров) — 4,6%.

Поступившие к Уполномоченному обращения касались практически всех сфер жизнедеятельности человека (кроме названных — вопросы образования и культуры, землепользования, брака и семьи, административной ответственности, предпринимательской деятельности и многие другие).

Увеличение количества обращений по перечисленным и другим проблемам в 2014 году по сравнению с предыдущим годом происходило почти равномерно. Вместе с тем количество обращений по некоторым вопросам возросло в два и более раз (например, по вопросам гражданства Российской Федерации — в 2,7 раза).

Отдельные примеры восстановления прав граждан

В целом Уполномоченным самостоятельно и совместно с компетентными органами государственной власти приняты меры для восстановления нарушенных прав по 25 303 жалобам.

В суды общей юрисдикции подан 61 иск. В Конституционный Суд Российской Федерации направлено три обращения, в кассационные и надзорные судебные инстанции — 20 ходатайств. Сотрудники

рабочего аппарата Уполномоченного приняли участие в 60 судебных слушаниях по делам и материалам, связанным с событиями, имеющими особый общественный резонанс.

По обращениям Уполномоченного в связи с жалобами на нарушение прав человека возбуждено 12 уголовных дел⁹⁰, отменено 198 постановлений, в том числе восемь постановлений следственных органов о прекращении уголовного дела, 28 постановлений о приостановлении предварительного следствия, 121 постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе 16 — по заявлениям в отношении работников полиции.

В результате вмешательства Уполномоченного за допущенные нарушения прав граждан к ответственности привлечено 151 должностное лицо: 113 — к дисциплинарной, 34 — к административной, 4 — к уголовной.

Всего по жалобам проведено 1 411 проверок. В 55 случаях в целях исследования обстоятельств дела, представителями Уполномоченного осуществлялись выезды на места.

В уголовном судопроизводстве и административном производстве восстановлены права более 14 тысяч человек, из них 250 по обращениям, остальные — вследствие устранения массовых нарушений.

Так, восстановлены права 300 осужденных-инвалидов, отбывающих наказание в исправительных учреждениях ГУФСИН России по Республике Башкортостан, у которых в нарушение ст. 107 УИК Российской Федерации и указания ФСИН России от 21.04.12 № 1307652–01 незаконно производились удержания из перечисленных сумм ежемесячных денежных выплат; более 400 осужденных, находящихся в ФКУ ЛИУ-23 УФСИН России по Волгоградской области, на конфиденциальность переписки с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

В результате вмешательства Уполномоченного устранены нарушения прав родственников лиц, содержащихся в СИЗО-1 УФСИН России по Брянской области (город Брянск, лимит наполнения 600 человек), которые были вынуждены приобретать за плату бланки заявлений на предоставление свиданий и передач; права граждан при предоставлении свиданий в ИК-2 УФСИН России по Республике Татарстан (лимит наполнения 1 652 человека); устранены нарушения прав осужденных по условиям отбывания наказания, возвращены незаконно изъятые предметы личного обихода в КП-1 ГУФСИН России по Самарской области (лимит наполнения 319 человек), виновные в нарушениях должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности; устранены нарушения прав осужденных по условиям отбывания наказания с привлечением виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности в ФКУ ОИК-36 ГУФСИН России по Красноярскому краю (поселок Старцево, лимит наполнения 1 230 человек).

Восстановлены права свыше 9 000 осужденных, которым не оказывалась должная медицинская помощь в исправительных учреждениях УФСИН России по Курганской области в связи с отсутствием государственной лицензии на осуществление медицинской деятельности. Решением Курганского городского суда от 15.04.2014 ФКУЗ МСЧ-74 было признано виновным в совершении административного правонарушения с назначением наказания в виде штрафа в размере 50 тысяч рублей. Государственная лицензия была получена; обеспечены бесплатным трехразовым питанием по установленным законом нормам лица, отбывающие наказание в виде административного ареста в КАЗ МО МВД России (Смоленской области).

После реагирования Уполномоченного на жалобы работников педагогических организаций, находящихся в ведении ФСИН России, в целях установления квалификационной категории педагогических работников принят соответствующий нормативный правовой акт ФСИН России, создана аттестационная комиссия, в 2014 году аттестовано (восстановлены права) более 650 педагогов. По жалобе работника УФСИН России по Челябинской области устранены нарушения в части выплаты денежной компенсации за выполнение служебных обязанностей в выходные и праздничные дни и за работу сверх установленной законом продолжительности рабочего времени; по жалобе работников ФКЛПУ Б-48 ГУФСИН России по Республике Коми приняты необходимые меры для надлежащей оплаты пособий на период трудоустройства работников учреждения, уволенных в связи с сокращением штатов.

90. 2 дела об убийстве, 8 — о мошенничестве, 1 — по факту незаконного лишения свободы и вовлечения в занятие проституции с применением насилия и угроз, 1 — о нарушении правил дорожного движения, 1 — о нарушении правил охраны труда.

По ходатайству Уполномоченного Петровско-Забайкальской межрайонной прокуратурой проведена проверка камер для содержания административно-задержанных лиц и лиц, подвергнутых административному аресту в МО МВД России «Петровск-Забайкальский», по результатам которой приняты меры к приведению названных помещений в соответствие с требованиями законодательства.

По ряду обращений удалось достичь **восстановления гражданских прав неопределенного круга лиц.**

К Уполномоченному поступила жалоба гражданки К., по итогам изучения которой установлено, что сотрудниками территориального подразделения УФМС России по Нижегородской области при замене паспорта во временном удостоверении личности и справке о приеме документов не были указаны серия и номер паспорта заявительницы, подлежащего замене. По причине того, что серия и номера старого паспорта не были указаны, заявительница К. не смогла воспользоваться купленными ранее железнодорожными билетами и обменять их. Учитывая, что данная проблема может носить массовый характер, Уполномоченный обратился к руководителю Федеральной миграционной службы Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о возможном дополнении бланка временного удостоверения личности графой с обязательным указанием в ней данных о заменяемом паспорте.

Кроме того, оказано содействие в защите прав пассажиров поезда «Москва-Рыбинск» на свободу передвижения; имущественных прав владельцев объектов некапитального строительства (гаражи) в городе Москве; права на образование студентов-инвалидов Государственного специализированного института искусств; права на достойные условия проживания жителей деревень Каргопольского района Астраханской области, микрорайона Кочергин города Дербента; права на охрану здоровья и достойные условия перевозки пассажиров Московского метрополитена.

В результате обращения Уполномоченного в Правительство Московской области предотвращено строительство малоэтажных жилых домов на месте братской могилы защитников Москвы, тем самым были защищены права родственников погибших воинов.

В результате мер, принятых Уполномоченным, знак «Победитель социалистического соревнования 1976 года» Министерством социального развития и семейной политики Краснодарского края признан соответствующим требованиям, предъявляемым к ведомственным знакам отличия в труде, указанным в законодательстве Краснодарского края, и стал учитываться при присвоении звания «Ветеран труда», чем восстановлено право граждан, проживающих в Краснодарском крае и награжденных этим ведомственным знаком отличия в труде, на присвоение звания «Ветеран труда».

Права военнослужащих. После обращения по поручению Уполномоченного к военному прокурору Центрального военного округа был отменен незаконно изданный командиром одной из воинских частей приказ, устанавливающий необоснованные ограничения на выезд военнослужащих за пределы закрытого военного городка. В результате права 436 военнослужащих были восстановлены.

По итогам обращения Уполномоченного в военную прокуратуру Западного военного округа защищены права 155 жителей населенного пункта, жилые дома которых пострадали в результате проводимой утилизации боеприпасов на расположенном вблизи населенного пункта полигоне. В результате принятых военной прокуратурой мер причиненный ущерб жителям был возмещен, а дальнейшая утилизация боеприпасов остановлена до решения вопроса о переносе площадки уничтожения боеприпасов.

Вследствие обращения Уполномоченного в Главную военную прокуратуру восстановлены права на получение дополнительных суток отдыха либо денежной компенсации 4 544 военнослужащих Северного, Черноморского флотов и Каспийской флотилии, которым произведены выплаты денежной компенсации на общую сумму свыше 1,3 миллионов рублей.

После вмешательства Уполномоченного 13 семьям военнослужащих предоставлено жилье, многие восстановлены в жилищной очереди; ряду военнослужащих выплачены причитающиеся им денежные суммы, оказана высококвалифицированная медицинская помощь в военно-медицинских учреждениях, оказано содействие в переводе к новому месту службы, а также в восстановлении на военной службе, по просьбе граждан были отменены три постановления о прекращении уголовного дела.

В результате мер, принятых Уполномоченным в сфере **защиты прав граждан на охрану здоровья** восстановлены права инвалидов, проживающих в городе Подольске Московской области, страдающих болезнью Паркинсона, на бесплатное обеспечение дорогостоящим лекарственным препаратом «Мадокар»; права онкологических больных города Москвы (около 200 тысяч человек) на упрощение порядка назначения наркотических и психотропных средств, выписки рецептов на указанные лекарственные препараты.

В ходе проверки, проведенной по поступившей Уполномоченному жалобе гражданки П., выявлены нарушения прав пациентов ФГБУ «Гематологический научный центр» Минздрава России на охрану здоровья и медицинскую помощь. Выявленные нарушения законодательства рассмотрены на расширенном заседании врачебной комиссии учреждения, по итогам которого приняты соответствующие меры.

Вследствие действий Уполномоченного в стационарных учреждениях социального обслуживания восстановлены права следующих категорий граждан:

- инвалидов и престарелых граждан (18 человек), ранее проживавших в прекратившем свою деятельность доме-интернате малой вместимости Новосибирской области, на перевод в другие стационарные учреждения социального обслуживания с учетом соблюдения их пожеланий;
- инвалидов и престарелых граждан (300 человек), проживающих в КГБУ СО «Красноярский дом-интернат № 1», на создание безопасных условий проживания в данном учреждении. В результате совместных мер, предпринятых Уполномоченным, Прокуратурой города Красноярск и ГУ МЧС России по Красноярскому краю была устранена неисправность системы оповещения людей о пожаре в интернате; за выявленные нарушения требований пожарной безопасности в указанном учреждении в отношении его директора был составлен соответствующий протокол об административном правонарушении.

Трудовые права. После реагирования Уполномоченного на жалобы работников ООО «Санаторий Инжавинский» в Тамбовской области на противоправные действия администрации, нарушающие санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей, виновные должностные лица привлечены к административной ответственности, восстановлены права 580 работников санатория.

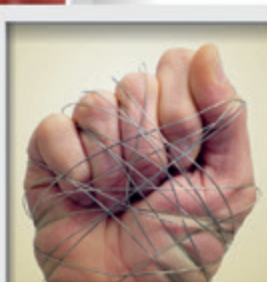
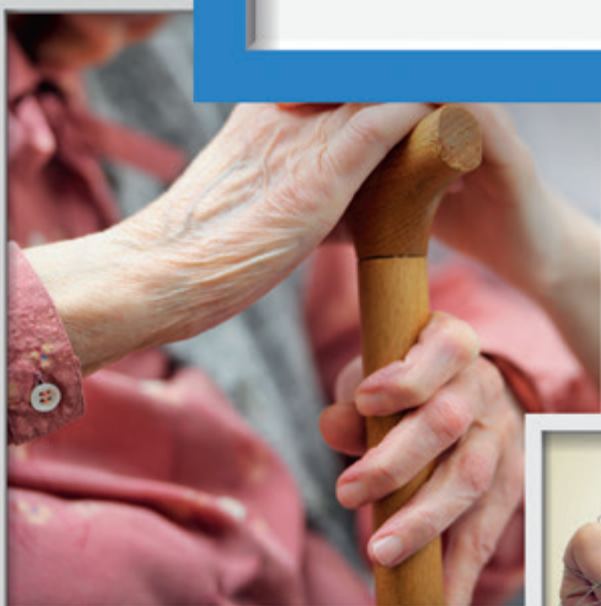
По результатам рассмотрения Уполномоченным жалоб работников Севастопольского филиала ГП «Администрация морских портов Украины» и принятии мер в пределах компетенции выплачена задолженность по заработной плате, Правительством Севастополя принято решение по трудоустройству уволенных работников, восстановлены права 240 человек; по жалобе служащих ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области приняты меры для надлежащей оплаты труда сотрудников полиции города Санкт-Петербурга и Ленинградской области в ночное время, восстановлены права неопределенного круга лиц.

После реагирования Уполномоченного на жалобы работников коммерческих организаций (обществ) о невыплате задолженности по заработной плате (ООО «РусКом», Краснодарский край; ОАО «Госземкадастрсъёмка»-ВИСХАГИ, город Москва, и филиалы в регионах; ООО «Птицефабрика "Боровичская", Новгородская область; Автономное учреждение Астраханской области «Харабалинский лесхоз»; ООО «СУ-91 Инжстройсеть», город Москва; ООО «Энергогазкомплект», Республика Татарстан; ООО «ИнкомСтройМонтаж», Республика Башкортостан и другие) виновные лица наказаны в административном порядке, задолженность по заработной плате выплачена, восстановлены трудовые права работников предприятий.

Особое внимание было уделено жалобам, поступившим к Уполномоченному от жителей Крыма и украинских беженцев. Основные темы этих обращений касались получения российского гражданства, предоставления статуса беженца, уточнения порядка и возможностей обустройства на территории Российской Федерации.



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ И ОБРАЩЕНИЙ, ПОСТУПИВШИХ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ В 2014 ГОДУ



Актуальные проблемы защиты и восстановления прав человека по результатам рассмотрения жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному в 2014 году

2.1 Политические права как барометр свободы и развития

Уполномоченный по правам человека не вмешивается в политические процессы в части поддержки конкретных политических деятелей, партий и движений, но в соответствии со своим мандатом обязан объективно и взвешенно оценивать положение с реализацией политических прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

«День выборов»

В ходе выездных проверок сотрудниками Аппарата Уполномоченного выявлен ряд нарушений в единый день голосования 14 сентября 2014 года.

Не подвергая сомнению легитимность прошедших выборов, Уполномоченный полагает необходимым отметить выявленные в процессе проверок нарушения. 8,7% из тех, кто обращался к Уполномоченному в 2014 году за защитой своих политических прав, ставили вопросы, связанные с организацией и проведением выборов. Организованный Уполномоченным мониторинг в ходе единого дня голосования проводился в четырнадцати регионах России: городах Москве и Санкт-Петербурге; Брянской, Волгоградской, Вологодской, Курской, Липецкой, Московской, Новосибирской, Псковской, Самарской, Сахалинской областях; Красноярском и Хабаровском краях. По итогам мониторинга стала очевидной необходимость совершенствования как работы избирательных комиссий, так и органов правопорядка.

Выявленные нарушения связаны с ненадлежащим оформлением решений избирательных комиссий, удалением наблюдателей и членов избирательных комиссий, фактами скрытой агитации и проведения бесплатных акций для избирателей в непосредственной близости от избирательных участков, ненадлежащей работой (бездействием) избирательных комиссий по жалобам на нарушения избирательного законодательства (часто жалобы оформлялись в качестве обращений и дальнейшая работа по ним не проводилась).

В некоторых участковых избирательных комиссиях выявлены факты отказа в доступе в помещения для голосования наблюдателям и членам комиссий с правом совещательного голоса, а также расхождения данных заверенных копий протоколов с итоговой таблицей (в Московской области и городе Санкт-Петербурге). Представителям ассоциации «Голос» было отказано в допуске на избирательные участки в качестве наблюдателей.

В работе органов правопорядка распространенным недостатком являлось отсутствие должной реакции со стороны сотрудников полиции на сообщения о нарушениях на избирательных участках. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации не было методических материалов и далеко не всегда осуществлялась правовая поддержка сотрудников полиции на местах. Отмечена и общая нехватка сотрудников полиции, а также низкая скорость передачи информации в оперативный штаб.

К сожалению, так и не уходят в прошлое «традиционные» способы административного влияния на исход голосования: косвенная агитация действующих должностных лиц органов исполнительной власти за «правильных» кандидатов, избирательный подход при регистрации оппозиционных кандидатов, далеко не всегда оправданное применение досрочного голосования, использование административного ресурса для организованного голосования бюджетников и студентов.

Граждане Санкт-Петербурга, намеревавшиеся зарегистрироваться в качестве кандидатов в депутаты на выборах в муниципальный совет муниципального образования «Парнас», оказались лишены такой возможности, так как помещение, в котором, по официальной информации, должна располагаться избирательная комиссия муниципального образования, было закрыто в течение всего периода подачи заявлений на регистрацию. Направленный Уполномоченным запрос в ИКМО «Парнас» города Санкт-Петербурга не был доставлен почтовой службой по причине отсутствия адресата по официальному адресу. Комиссия оставалась закрытой и в день единого голосования, что нашло свое подтверждение по прибытию представителя Уполномоченного.

В некоторых участковых избирательных комиссиях в течение дня прием документов осуществлялся в небольшом промежутке времени: с 14 до 18 часов дня («Пулковский меридиан», «Черная речка», «Московская застава», № 65). В остальное время избирательные комиссии муниципальных образований были закрыты, что создавало дополнительные трудности для регистрации кандидатов.

В Московской области в ряде избирательных округов также фиксировались случаи отказа в доступе для работы в помещениях участковых избирательных комиссий наблюдателей и членов комиссий с правом совещательного голоса от кандидатов и избирательных объединений (например, в связи с отсутствием нужной печати на документах). В частности, это имело место в наблюдаемом представителем Уполномоченного городском округе Королев. Там же зафиксированы факты удаления наблюдателей и отстранения членов комиссий с правом совещательного голоса под различными необоснованными предлогами (к примеру, за нарушения правил фотосъемки) и ссылками на не относящиеся к данной ситуации правовые нормы, а также многочисленные факты отказа в выдаче копий протоколов по итогам подсчета голосов. В некоторых случаях в выданных наблюдателям заверенных копиях протоколов обнаружались значительные расхождения с итоговой таблицей.

Представителями Уполномоченного отмечено несколько случаев скрытой агитации и проведения бесплатных акций для избирателей в непосредственной близости от избирательных участков.

Стоит отметить, что эффективность наблюдения за выборами во многом зависит от подготовленности наблюдателей и их гражданской мотивации.

Подготовка наблюдателей, их правовое просвещение, по мнению Уполномоченного, является важным залогом объективности и непредвзятости в определении результатов выборов.

Крайне важным видится закрепление принципа доступности деятельности избирательных комиссий всех уровней в качестве отдельного принципа проведения выборов (статья 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») наряду с принципом невмешательства в их деятельность.

Свои замечания и предложения по разрешению выявленных проблем в деятельности избирательных комиссий и правоохранительных органов изложены Уполномоченным Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министру внутренних дел Российской Федерации.

В целях создания законодательных условий реализации активного избирательного права Уполномоченный предлагает депутатам Государственной Думы рассмотреть целесообразность снижения числа подписей при регистрации кандидатов на выборные должности, пересмотреть систему «муниципальных фильтров» на выборах глав субъектов Российской Федерации, сократить перечень оснований для отказа в регистрации кандидатов и списка кандидатов.

Следует признать весьма полезным формат проведения совместных видеоконференций с Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и региональными уполномоченными по правам человека, а также создание совместных площадок в регионах с целью обсуждения вопросов, связанных с избирательным законодательством и реализацией избирательных прав граждан.

«Согласовать нельзя запретить»

Практика согласований заявок на проведение публичных акций порой вырастает в полномасштабные процедуры истребования и выдачи «разрешений», что в итоге ведет к невозможности проведения мероприятий.

Согласно Федеральному закону от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», органы государственной власти либо местного самоуправления могут не согласовать проведение публичного мероприятия. Это происходит, если в одном и том же месте в одно и то же время заявлено проведение двух разных мероприятий. Кроме того, имеется практика несогласования публичного мероприятия по причине несоответствия заявленных целей оценкам должностных лиц относительно его содержания.

Гражданину П. из города Санкт-Петербурга Администрацией Центрального района города было отказано в проведении пикета с числом участников в 20 человек¹. Заявитель предложил три альтернативных места в центре города, однако ни один из предложенных вариантов не оказался подходящим, по мнению должностных лиц Администрации. В то же время ни одна из указанных Администрацией причин не была признана Смольнинским районным судом города Санкт-Петербурга в достаточной степени обоснованной, чтобы служить законным основанием для несогласования проведения мероприятия. Несмотря на то, что в данном деле можно говорить о торжестве правосудия, фактически публичное мероприятие уже не могло быть проведено: пока шли суды, действовал отказ в согласовании акции, а на момент вынесения решения суда в пользу заявителей проведение акции стало уже неактуальным.

Житель города Москвы Н. направил в префектуру Центрального административного округа города Москвы уведомление о намерении провести пикетирование на Никольской улице². В согласовании проведения мероприятия ему отказано со ссылкой на невозможность пикетирования в указанном месте из-за создания угрозы безопасности участников пикета и иных граждан. Уполномоченным в своем ходатайстве в Президиум Московского городского суда в защиту Н. отмечено, что позиция префектуры не может быть признана обоснованной, поскольку Никольская улица отнесена Постановлением Правительства Москвы к пешеходным зонам общегородского значения, тем самым движение пешеходов возможно по всей ее ширине, которая составляет не менее 10–15 метров. Следовательно, нахождение на данной улице в дневное время еще двух-пяти заявленных человек вряд ли могло угрожать чьей-либо безопасности. Мосгорсуд не согласился с доводами Уполномоченного. В этой связи планируется обжалование состоявшихся судебных актов по делу Н. в Верховный Суд Российской Федерации.

Процедура согласования подразумевает не одностороннее решение органа власти относительно проведения или непроведения публичных акций, а совместный поиск взаимоприемлемого варианта. В каждом конкретном случае несогласования публичного мероприятия должны быть приведены убедительные доводы в обоснование того, что его проведение невозможно в связи с необходимостью защиты публичных интересов. Именно такая позиция отражена в определениях Конституционного Суда Российской Федерации³.

В обязанности органов власти входит также доведение до сведения организаторов обоснованного предложения о проведении акции в ином месте и времени, если проведение в этом случае невозможно по объективным причинам⁴. Из информации на запросы Уполномоченного выяснилось, что количество отказов в согласовании мероприятий варьируется от 8,5% (Екатеринбург) до 23% (Самара). При этом организаторам несогласованных мероприятий далеко не всегда предлагается альтернативное место и время их проведения.

1. Коллективная жалоба №КП-1503 от 12 нояб. 2013 г.

2. Жалоба Н. Вх. №ПР-Н-10* от 14 окт. 2014 г.

3. По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апр. 2009 г. №484-О-П. // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 6; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Косякина Константина Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 5 и пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01 июня 2010 г. № 705-О-О. // СПС КонсультантПлюс.

4. Пп. 2 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». // Рос. Газ. – 2004. – 23 июня.

Стоит отметить минимальную практику привлечения к административной ответственности должностных лиц, в действиях которых усматриваются признаки воспрепятствования правам граждан на свободу публичных мероприятий.

Согласно статистике Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации за первое полугодие 2014 года, в суды поступило всего 11 дел по статье 5.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании). 10 из них рассмотрено, 4 возвращено по подсудности, а также в связи с недостатками в протоколах, четыре должностных лица освобождены от ответственности. Только 2 физических лица подвергнуто административному наказанию — штрафу на общую сумму 20 тысяч рублей.

Представляется, что каждый случай неправомерного ограничения должностными лицами конституционных прав граждан на свободу собраний и свободу слова должен стать предметом проверки по статье 5.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Применение норм законодательства, регулирующего проведение публичных акций, не соответствующих заявленным целям, ведет к дисбалансу взаимоотношений граждан и власти.

Целью публичного мероприятия является привлечение внимания общественности и органов власти к той или иной проблеме и донесение мнения его организаторов до представителей власти.

Конституционный Суд Российской Федерации⁵, рассматривая понятие «согласование», отметил, что заложенный в нем конституционно-правовой смысл предполагает право органа публичной власти предложить организатору публичного мероприятия иное место или время проведения манифестации, мотивировав подобное ограничение исчерпывающим законодательным перечнем оснований, затрагивающих безопасность жизни, здоровья и нормального функционирования жизнедеятельности граждан.

В целях предотвращения дополнительных ограничений свободы собраний следует размещать на официальных сайтах региональных органов власти и муниципальных образований в субъектах Российской Федерации карты крупных населенных пунктов с указанием мест, на территории которых допустимо (недопустимо) проведение публичных мероприятий в соответствии с законодательством. Наличие подобной информации в открытом доступе создаст предпосылки к инициированию проведения публичных мероприятий в точном соответствии с требованиями закона.

Мониторинг Уполномоченным деятельности правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка в ходе публичных мероприятий в городе Москве свидетельствует, что в целом действия полиции являются правомерными, корректными и обоснованными. За последние несколько лет смягчились действия сотрудников органов внутренних дел по отношению к митингующим. Сотрудники полиции, осуществляющие дежурство, в том числе во время публичных акций, стали обеспечиваться значками с соответствующими номерами, дающими возможность идентифицировать их.

В городе Москве в 2014 году было составлено 323 протокола по части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (проведение публичного мероприятия без уведомления), это на 83 меньше, чем в 2013 году, что можно считать положительной тенденцией. Но количество составленных протоколов по части 5 статьи 20.2 данного Кодекса (нарушение участником публичного мероприятия порядка его проведения) за 2014 год оказалось значительно больше — 716, тогда как в 2013 году⁶— 249.

Некоторые отделы полиции не приспособлены для содержания и оперативного документирования большого числа задержанных. Имеет место их длительное удержание. При этом Уполномоченный исходит из необходимости получения и распространения объективной информации и недопустимости распространения заведомо ложных и недостоверных оценок деятельности сотрудников полиции, сопряженных с преднамеренным противопоставлением граждан и правоохранительных органов.

5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Елаева Ивана Александровича на нарушение его конституционных прав положениями части 5 статьи 5 и пункта 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 янв. 2015 г. № 201-О. // СПС КонсультантПлюс.

6. Ответ заместителя начальника полиции ГУ МВД России по г. Москве В. А. Козлова на запрос Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой от 05 февр. 2015 г. Исх. № 95/763.

Сегодня в столице России и во многих регионах сложилось конструктивное взаимодействие сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека с органами правопорядка. Это позволяет фиксировать и объективно оценивать происходящие события, вовремя направлять информацию в целях устранения проблем и разрешать отдельные ситуации на месте. В конечном счете, в данной практике оказались заинтересованы и сами полицейские, поскольку это не только дисциплинирует сотрудников, но и позволяет в случае искажения информации восстановить реальную картину.

При этом Уполномоченный полагает, что система взаимодействия сотрудников рабочего аппарата Уполномоченного с сотрудниками ГУ МВД по городу Москве требует дальнейшего развития, особенно в части оперативного информационного обмена с должностными лицами, ответственными за обеспечение общественного порядка и безопасности граждан в период проведения протестных акций. В связи с этим в целях оперативной проверки достоверности сообщений о фактах нарушений прав граждан и принятия мер по их защите предлагается создание трехсторонней рабочей группы с участием представителей ГУ МВД по городу Москве, Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Аппарата Уполномоченного по правам человека в городе Москве.

Свобода собраний и свобода задержаний

Задержание участников публичных акций порой происходит даже в отсутствие нарушений ими общественного порядка.

Дополнительные риски нарушения прав участников публичных акций возникают в связи с вступлением в июле 2014 г. в силу статьи 212.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации (неоднократное нарушение установленного порядка организации, либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

С учетом поступивших обращений по данному вопросу как от граждан, так и от правозащитников, Уполномоченный берет на личный контроль данные ситуации и совместно с правозащитниками планирует провести анализ имеющейся правоприменительной практики с целью возможного обжалования ст. 212.1 УК Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.

Право на объединение

Существенную роль в защите конституционных прав наших граждан играет «третий сектор» — совокупность неправительственных некоммерческих организаций (НКО), объединенных общей целью реализации социально значимых проектов. Многие общественники, пройдя длинный путь становления и развития гражданского сектора, приобрели колоссальный опыт конструктивного взаимодействия с органами власти. Многие из их «социально выстраданных» предложений носят обоснованный и квалифицированный характер, являются серьезным содержательным ресурсом, способным наполнить многие нормативно-правовые акты и управленческие решения в вопросах, напрямую затрагивающих конституционные права и свободы, «человеческой» составляющей.

Согласно информации Минюста России, на конец 2014 года в России зарегистрировано более 226 тысяч некоммерческих организаций⁷. При этом из года в год растет число социально ориентированных НКО: если в 2011 году их количество составляло 96 000, то в 2013 году — 113 000⁸.

Значительно возрос общий объем их государственной поддержки: с 4,8 миллиардов рублей в 2012 году до 10,3 миллиардов рублей в 2014 году. В соответствии с распоряжениями Президента Российской Федерации «Об обеспечении в 2014 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты» в 2014 году выделено почти 2,7 миллиарда рублей

7. Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях. // Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (дата обращения: 21 окт. 2014 г.).

8. Итоги выборочного обследования социально ориентированных некоммерческих организаций на основе формы № 1-СОНКО. Основные сведения о деятельности социально ориентированной некоммерческой организации за 2013 год по Российской Федерации. // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/1-sonko2013.doc (дата обращения: 21 окт. 2014 г.).

на предоставление субсидий (в том числе 500 миллионов рублей на осуществление правозащитных проектов), что на 1,7 миллиарда рублей больше, чем в 2012 году. Помимо этого, социально ориентированные НКО также получают поддержку на региональном уровне за счет субсидий из федерального бюджета.

Правозащитным организациям необходима современная стратегия действий, основанная на разумном балансе интересов различных общественных субъектов.

В связи с этим Уполномоченный полагает целесообразным содействовать:

- реализации инфраструктурных проектов, направленных на развитие общественного правозащитного движения;
- развитию партнерства между правозащитными организациями и уполномоченными по правам человека на региональном и федеральном уровнях.

«Иностранные агенты и научно-просветительская деятельность»

Включение НКО в Реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в ряде случаев носит спорный характер.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в 2014 году финансирование из иностранных источников в объемах, превышающих 70 миллиардов рублей, получили 4108 российских НКО, что почти вдвое превышает иностранное финансирование годом раньше. При этом в реестр «иностранцев» включены 52 организации⁹, что составляет 1,3% от общего числа НКО, финансируемых из-за рубежа. В Москве сосредоточено 15,2% от общего числа, внесенных в реестр; в Московской области — 6,4%; в Санкт-Петербурге — 5,4%; в Краснодарском крае — 3%.

То, что неконтролируемый финансовый поток из-за рубежа в «третий сектор» может иметь негативные последствия для национальной безопасности страны, если не будет сопровождаться максимальной транспарентностью, мало у кого вызывает сомнения. И тем не менее необходимо признать, что действующая процедура внесения организаций в реестр иностранных агентов не решает данную задачу. Принципы, критерии и основания для этого настолько размыты и произвольны, что вызывают справедливые нарекания со стороны НКО-сообщества и наносят существенный удар по репутации институтов гражданского общества. Наиболее актуальна данная проблема для правозащитного движения в России, которое весьма неоднородно по своему потенциалу, уровню профессионализма, преследуемым целям и представленности в регионах.

Отсутствие точного понимания, а также прямого определения понятия «политическая деятельность» в ряде случаев приводит к тому, что к политическим относят в том числе образовательные мероприятия и издания НКО¹⁰. Так, в отношении Краснодарской краевой общественной организации выпускников вузов возбуждено дело об административном правонарушении в связи с организованной ею региональной конференцией «Гражданское участие в переговорном процессе на высшем уровне: общественное обсуждение повестки саммита Группы двадцати (G 20)», которая состоялась 27 ноября 2014 года.

Вместе с тем, данная конференция, хоть и была проведена на средства из иностранных источников, носила исключительно научно-образовательный и просветительский характер. Минюстом России также были квалифицированы политическими следующие действия: участие организации в Международной научно-практической конференции «Гражданское участие в общественном контроле за соблюдением прав человека: опыт регионов и перспективы развития», размещение на официальном сайте организации информации об осуществлении общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания на территории Краснодарского края и презентация изданной организацией «Карманной книжки в помощь лицам, находящимся в местах принудительного

9. Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента. // Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 7 апр. 2015 г.).

10. Письмо первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации С. А. Герасимова, исх. 15/9413-С2 от 30 янв. 2015 г.

содержания», участие организации в учебно-методических мероприятиях, проводимых Уполномоченным по правам человека в Краснодарском крае¹¹.

Уполномоченным в письме Министру юстиции Российской Федерации обращено внимание на необоснованные обвинения Краснодарской краевой общественной организации выпускников вузов в «воздействии на принятие государственными органами решений и проводимую ими политику» только в силу того, что она занимается общественно-полезной деятельностью¹². Отрадно, что с позицией Уполномоченного совпало мнение мирового суда Центрального округа города Краснодара, производство по делу об административном правонарушении было прекращено в виду отсутствия состава правонарушения.

Конституционным Судом Российской Федерации¹³ даны разъяснения, что понимать под иностранным финансированием нужно следующие обстоятельства: денежные средства и иное имущество из иностранных источников должны быть не просто перечислены некоммерческой организации, а быть принятыми ею. В случае же отказа от их использования и возврата отправителю обязанности регистрировать статус иностранного агента не возникает.

При этом, несмотря на то, что, например, Ассоциация «Голос» отказалась от присужденной ей международной премии (а данное обстоятельство вменялось ей в качестве единственного факта иностранного финансирования), мировой суд Пресненского района г. Москвы признал Ассоциацию и ее исполнительного директора виновными в нарушении порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента¹⁴. В качестве меры наказания были назначены штрафы в размере 300 000 и 100 000 рублей соответственно. Ходатайства Уполномоченного о проверке вступивших в законную силу судебных постановлений в отношении данной организации и ее директора были удовлетворены Московским городским судом 1 сентября 2014 года; незаконные судебные акты отменены, а дело об административном правонарушении прекращено.

Вопреки действующему законодательству и Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 08.04.2014 года № 10-П, в реестр были принудительно включены организации, занимающиеся научной деятельностью, решением экологических проблем, просвещением, аналитическими исследованиями, повышением эффективности социальных услуг, защитой жертв дискриминации, деятельностью в сфере профилактики и охраны здоровья, т. е. теми видами деятельности, которые прямо исключены из определения «политической деятельности» нормой закона.

С момента вступления в силу закона о так называемых «иностранных агентах» прошло два с половиной года. Накоплена достаточная практика применения закона, а критикуемая общественниками формулировка понятия «политическая деятельность» осталась без изменений.

Термин «политическая деятельность», имеющий крайне расплывчатое законодательное определение, трактуется правоприменителями в самом широком смысле — эксперты подсчитали, что у 52 организаций, включенных в реестр, органами прокуратуры и Минюста России сформулированы около 70 различных видов «политической деятельности», большинство из которых откровенно «притянуты за уши».

«Политической деятельностью» НКО, в частности, признавалось проведение НКО информационно-просветительских и обучающих мероприятий, участие руководителей и членов НКО в работе общественных советов и общественных наблюдательных комиссий, проведение организацией антикоррупционной экспертизы законопроектов, природоохранная деятельность, реализация инициатив в области формирования толерантности, участие в подготовке и проведении публичных слушаний и направление различных обращений в органы государственной власти.

11. Ответ первого заместителя Министра юстиции Российской Федерации С. А. Герасимова Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой. Исх. № 15/9413-СГ от 30 янв. 2015 г.

12. Письмо Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой первому заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации В. В. Володину. Исх. № ЭП 4216-АГ от 16 февр. 2015 г.

13. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смирнского и В. П. Южечева: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08 апр. 2014 г. № 10-П. // Рос. Газ. – 2014. – 18 апр.

14. Ст. 19.34. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ.

«Политической деятельностью» признавалось, помимо прочего, издание НКО просветительской и правозащитной литературы и периодики, проведение научных исследований и деятельность в области профилактики и охраны здоровья.

Таким образом, по результатам анализа актов проверок, представлений об устранении нарушений закона, постановлений о привлечении к административной ответственности, решений судов становится очевидно, что практически любая деятельность НКО может быть признана и признается «политической».

Вместе с тем отличается и подход к оценке деятельности НКО как «политической» в различных субъектах страны: деятельность, которая не вызывает каких-либо вопросов со стороны контролирующих органов в одном регионе, признается «политической» в другом. Отмечается также и факт существенного расхождения мнений между органами Минюста России и прокуратуры, когда прокурор по результатам своей проверки выносит представление, в котором указывает, что НКО обладает признаками «иностранный агент», в то время как проведенная за месяц до этого проверка Минюста России никаких нарушений закона не выявила.

Весьма показательны случаи, когда органы государственной власти по своей инициативе привлекают руководителей и сотрудников НКО для участия в деятельности общественных и экспертных советов, что впоследствии органами прокуратуры трактуется в качестве политической деятельности НКО. Тем самым государство существенно ухудшает условия для взаимодействия с институтами гражданского общества.

Несмотря на то, что статус «иностранный агент» предполагает обязательное наличие двух признаков: иностранного финансирования и политической деятельности, на практике избежать такого статуса можно лишь при полном отсутствии иностранного финансирования. Произвольное включение НКО в реестр привело к тому, что некоторые организации просто прекращают свою деятельность.

До тех пор, пока не будут четко сформированы критерии включения некоммерческих неправительственных организаций в реестр «иностранцев» на основе нормативного определения всех видов деятельности, подпадающих под категорию «политическая», будет сохраняться высокая степень произвола и избирательного подхода в процессе «назначения» «иностранным агентом».

«Выход есть!»

Правовые основания выхода из Реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не были определены законодательством Российской Федерации даже в случаях прекращения иностранного финансирования.

Ряд организаций, выполняющих функции иностранных агентов, желая изменить правовой статус и быть исключенными из этого реестра, не имели такой возможности в силу отсутствия соответствующего правового механизма. К Уполномоченному поступил ряд обращений представителей таких некоммерческих организаций по данному вопросу.

Учитывая, что проблема носила значимый характер, Уполномоченным на встрече с Президентом Российской Федерации, состоявшейся 17 ноября 2014 года, было внесено предложение о необходимости разработки процедуры исключения некоммерческих организаций с функцией иностранного агента из указанного реестра и внесении соответствующих дополнений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях». Данные предложения были поддержаны Президентом Российской Федерации путем внесения соответствующего законопроекта в Государственную Думу.

Принятие данного закона решило проблему необходимости ликвидировать некоммерческую организацию в целях исключения из реестра. Кроме того, исключение некоммерческой организации из реестра на основании ее заявления станет возможным и в случае, когда установлено, что не позднее чем через три месяца со дня включения некоммерческой организации в реестр, она отказалась от получения денежных средств и иного имущества от иностранных источников и возвратила их¹⁵.

«Вы еще занимаетесь общественной деятельностью? — Тогда мы идем к Вам!»

Список оснований для проверок НКО пополнился¹⁶ еще одной возможностью для государственного контроля, а именно поступлением в уполномоченный орган или его территориальный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления, граждан или организаций об осуществлении некоммерческой организацией деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента¹⁷. Условия работы НКО усложнились при том, что намерения государства контролировать некоммерческий сектор не должны оборачиваться снижением гражданской активности и ее институциональной поддержки. Правоприменительная и судебная практика также свидетельствуют о создании «режима наибольшего благоприятствования» для контрольных и надзорных органов: запрашиваются документы, которые по закону истребовать не вправе; отсутствует информирование проверяемого субъекта об итогах проверки путем принятия соответствующего итогового акта.

Одной из организаций, в защиту прав которой предпринимались усилия Уполномоченного, является Российское историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», иск о ликвидации которого, поданный Минюстом России в Верховный Суд Российской Федерации, является несправедливой мерой ответственности организации, внесшей огромный вклад в развитие российского гражданского общества. Не подвергая сомнению основания, по которым он подан, Уполномоченным, в открытом обращении к Президенту Российской Федерации и Министру юстиции Российской Федерации была озвучена просьба дать «Мемориалу» возможность внести необходимые исправления в устав в соответствии с требованиями законодательства. Откликнувшись на призыв Уполномоченного и просьбу самой организации, Минюст России обратился в Верховный Суд Российской Федерации с ходатайством о переносе назначенных слушаний. В итоге 28 января 2014 года Верховный Суд Российской Федерации отклонил иск Минюста России о ликвидации историко-просветительского и правозащитного общества «Мемориал» с прекращением производства по данному делу.

Необходимо регламентировать процедуры прокурорской проверки. Более того, полагаю, что начатые и планируемые проверки должны подвергнуться ревизии с учетом положений указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации предлагает законодателям и экспертному сообществу проанализировать требования к предоставлению отчетности некоммерческими организациями и правовые основания для проверок их деятельности в целях соблюдения разумного баланса прозрачности и эффективности деятельности НКО.

Восстановление исторической справедливости

Обращения к Уполномоченному граждан Российской Федерации, репрессированных в разные годы на территориях бывших республик Советского Союза, ныне независимых государств, свидетельствуют о том, что они лишены возможности получить статус жертв политических репрессий, поскольку это не предусмотрено законодательством данных государств.

Из приведенной таблицы следует, что государства — бывшие республики Советского Союза, которые приняли законы о реабилитации жертв политических репрессий, предусматривают прежде всего распространение действия этих законов на своих собственных граждан, независимо от того, на чьей территории они подвергались репрессиям. Таким образом, граждане Российской Федерации, которые, имея документальное подтверждение о применении репрессий на территории республик бывшего СССР, не могут получить там справку о реабилитации по причине отсутствия реабилитационного законодательства (Республика Узбекистан) или непринадлежности к гражданству этого государства (Грузия, Республика Казахстан).

16. О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»: Федер. закон Российской Федерации от 21 февр. 2014 г. №18-ФЗ. // Рос. Газ. — 2014. — 25 февр.

17. О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»: Федер. закон Российской Федерации от 04 июня 2014 г. №147-ФЗ. // Рос. Газ. — 2014. — 06 июня.

Законодательство республик бывшего СССР о реабилитации

Наименование закона	Лица, подлежащие реабилитации
Закон Республики Абхазия от 30.04.10 № 2604 с-IV «О реабилитации жертв политических репрессий».	Граждане Республики Абхазия, репрессированные на ее территории с 19 февраля 1931 г.
Закон Азербайджанской Республики от 15.03.96 «Об оправдании жертв политических репрессий».	Все лица, независимо от места жительства подвергнутые политическим репрессиям на ее территории в период с 28 апреля 1920 г. до 18 октября 1991 г.
Закон Республики Армения от 14.06.94 «О репрессированных лицах».	Постоянно проживающие в Республике Армения граждане бывшего СССР, лица без гражданства либо иностранные граждане, которые в период советского строя (начиная с 29 ноября 1920 г.) на ее территории подвергались политическим репрессиям.
Положение о порядке восстановления прав граждан, пострадавших от репрессий в 20–50-х годах, утвержденное постановлением Верховного Совета Белорусской ССР от 21.12.99 № 479.	Необоснованно репрессированные граждане Республики Беларусь, иностранных государств или лица без гражданства, в отношении которых применялись политические репрессии.
Закон Грузии от 11.12.97 № 1160 «О признании граждан Грузии жертвами политических репрессий и социальной защите репрессированных».	Граждане Грузии, репрессированные на территории бывшего СССР.
Закон Республики Казахстан от 14.04.93 «О реабилитации жертв массовых политических репрессий».	Лица, непосредственно подвергшиеся политическим репрессиям на территории бывшего Союза ССР и являющиеся гражданами Республики Казахстан.
Закон Кыргызской Республики от 27.05.94 «О правах и гарантиях реабилитированных граждан, пострадавших в результате репрессий за политические и религиозные убеждения по социальным, национальным и другим признакам».	Все граждане республики и других государств — членов СНГ, иностранных граждан, а также лица без гражданства, подвергшиеся политическим репрессиям на территории республики.
Закон Республики Молдова от 08.12.92 № 1225-ХП «О реабилитации жертв политических репрессий, совершенных оккупационным тоталитарным коммунистическим режимом (7 ноября 1917 г. — 23 июня 1990 г.)».	Все лица, независимо от места жительства, которые в период с 7 ноября 1917 г. по 23 июня 1990 г. были подвергнуты политическим репрессиям на нынешней территории Республики Молдова, а также граждане Республики Молдова, которые были подвергнуты политическим репрессиям на территории другого государства.
Закон Украины от 17.04.91 № 962-ХП «О реабилитации жертв политических репрессий на Украине».	Лица, постоянно проживающие на ее территории до применения в отношении них незаконных репрессий, а также те, которые по разным причинам были перемещены за пределы Украины.

Таблица 1

В августе 2014 года к Уполномоченному обратился проживающий в Ростовской области гражданин России А. 1937 года рождения, семья которого в 1944 году подверглась принудительному выселению с места постоянного проживания на территории Грузинской ССР в Узбекскую ССР. Казалось бы, вопрос о его реабилитации и реабилитации родственников должен решаться в соответствии с законодательством Грузии, поскольку решение о применении репрессии в административном порядке принималось в Грузии, однако такая перспектива в данном случае отсутствует, так как действие названного Закона Грузии распространяется только на граждан Грузии (п. 2 ст. 1), а заявитель является гражданином Российской Федерации.

За содействием в признании пострадавшим от политических репрессий к Уполномоченному обратился житель Республики Татарстан гражданин Российской Федерации Г., родившийся в 1952 году в спецпоселении. Его отец, проживавший в Украинской ССР, был эвакуирован в 1943 году немцами в Болгарию, откуда в 1945 году был репатриирован в СССР через Кишиневский проверочно-фильтрационный пункт и как лицо болгарской национальности направлен в спецпоселение в Молотовобадский район Таджикской ССР, где находился на учете спецпоселения до апреля 1954 года; в апреле 2001 года реабилитирован Генеральной прокуратурой Республики Таджикистан. Однако по действующему российскому законодательству заявитель Г. не может быть реабилитирован в нашей стране, несмотря на то, что является ее гражданином.

Решения компетентных органов Российской Федерации об отказе в реабилитации лиц указанной категории соответствуют положениям действующего Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий». При этом документы о реабилитации, выданные государственными органами государств, бывших республик СССР, имеют законную силу. По мнению Уполномоченного, практика применения указанных нормативных положений свидетельствует о несовершенстве правового регулирования в части распространения их действия лишь на граждан Российской Федерации, которые подверглись политическим репрессиям исключительно на территории Российской Федерации, в результате чего наши соотечественники, репрессированные на территории союзных республик бывшего СССР, остаются без гарантированной защиты их прав. В целях восстановления справедливости в отношении граждан Российской Федерации, репрессированных за ее пределами, Уполномоченным направлено обращение Председателю Государственной Думы¹⁸.

Необходимо обратить внимание и на недостаточность объема установленных Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» компенсаций за утраченное в результате репрессий имущество. В последний раз изменения в этой части вносились Федеральным законом от 07.08.2000 № 122-ФЗ, согласно которому при невозможности возврата реабилитированным лицам сохранившегося имущества, возмещается его стоимость в соответствии с произведенной в установленном порядке оценкой, но в размере не более 4 000 рублей за имущество без жилых домов или 10 000 рублей за все имущество, включая жилые дома.

Наряду с увеличением размера компенсации за конфискованное в связи с репрессиями имущество давно назрела необходимость нормативно установить право на ее получение не за одним, а за каждым из детей реабилитированного лица, утратившего имущество в результате репрессий, т.е. персонально.

Предложения Уполномоченного по вопросу увеличения объема возмещения материального ущерба реабилитированным лицам и аналогичная позиция Конституционного Суда Российской Федерации, изложенная в определениях от 16.01.2007 № 272-О-О и от 04.04.2007 № 273-О-О, до сих пор не нашли законодательного оформления.

18. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой к Председателю Государственной Думы С. Е. Нарышкину от 26 июня 2014 г.

2.2 Личные права и свободы: за жизнь и гражданское достоинство

Свобода мысли и свобода слова

В Российской Федерации есть все возможности для полной реализации права на свободу слова. По данным Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, в реестре содержатся данные о 86 381 СМИ¹⁹; у нас есть мощное журналистское сообщество и замечательные традиции журналистики. Но наряду с этим распространена практика неявного административного, финансового и иного давления на СМИ как со стороны учредителей, так и со стороны разного уровня государственных чиновников. В рамках своей компетенции Уполномоченный содействует журналистам и гражданам в реализации прав на свободу слова и на доступ к информации.

Журналисты в «горячих точках»

2014 год ознаменовался новыми фактами преследования и гибели журналистов в связи с их профессиональной деятельностью.

Попытки журналистов найти правду, объективно изложить факты порой прерываются смертью либо реальной угрозой их жизни и здоровью.

25 февраля 2014 года в городе Себеже Псковской области произошло убийство корреспондента районной газеты «Призыв» Виталия Вознюка, которому было нанесено множество ножевых ранений в область шеи.

18 мая крымский журналист Осман Пашаев был задержан в Симферополе сотрудниками правоохранительных органов за попытку пройти в Совет министров. По сообщению издания «Крым. Реалии», также были задержаны оператор из Турции Дженгиз Кызгын и собственный корреспондент польской Gazeta Wyborcza в Москве Вацлав Радзивинич.

5 июня в Пулково без объяснения причин сотрудниками таможни задержана директор Института региональной прессы (в прошлом — Российско-американский информационный пресс-центр) Анна Шароградская. У нее изъяли ноутбук, планшет, компьютерные флешки и телефон.

10 июня в Кировской области найдена убитой главный редактор местной газеты «Родной край» Галина Кощеева.

20 августа в Дербенте (Республика Дагестан) неизвестные преступники избили главного редактора газеты «Дербентские известия» Магомеда Ханмагомедова. Это было уже четвертое нападение, пережитое журналистом.

4 сентября в администрации Фрунзенского района Санкт-Петербурга напали на корреспондента одного из петербургских информационных порталов Артёма Александрова при попытке пройти в помещение, где проходило досрочное голосование.

18 сентября в Астрахани неизвестные напали на съемочную группу московского бюро Би-би-си. У журналистов отобрали камеру, удалили видеозаписи с карт памяти и избили оператора.

1 октября в Смоленске было совершено нападение на главного редактора «Смоленской народной газеты» Максима Захарова. За две недели до нападения Захаров обращался в правоохранительные органы с заявлением о поступающих угрозах. По факту нападения следственными органами возбуждено уголовное дело по статье 116 УК Российской Федерации («Побои»).

Особую озабоченность Уполномоченного вызывают как факты задержания, так и факты гибели операторов и корреспондентов российских СМИ в связи с освещением ситуации на территории Украины.

6 марта в аэропорту Донецка было отказано во въезде на территорию Украины съемочной группе ВГТРК: корреспонденту Веронике Богма, видео-оператору Антуану Кечеджияну, ассистенту Владимиру Шумакову и Андрею Мещерякову.

19 марта похищен журналист сетевого издания «Сегодня.ру» Алексей Худяков, который с 28 февраля 2014 года в соответствии с редакционным заданием находился в Донецке. У журналиста конфискованы и уничтожены фото и видеоматериалы. Журналист был передан пограничникам для депортации.

7 апреля погранслужба Украины запретила въезд журналистам русскоязычной версии журнала Forbes Павлу Седакову и Артему Голощапову.

9 мая во время карательной операции украинских силовиков в Мариуполе был тяжело ранен внештатный журналист видеоагентства RT RUPTLY Федор Завалейков.

5 июня депутат Верховной Рады Украины порвал аккредитационное удостоверение тележурналиста российского холдинга ВГТРК Александра Балицкого и выгнал его из парламента вместе с оператором.

17 июня под Луганском попали под обстрел журналисты ВГТРК: корреспондент Игорь Корнелюк, видеоинженер Антон Волошин и оператор Виктор Денисов. Игорь Корнелюк и Антон Волошин погибли.

30 июня под Донецком в результате обстрела автобуса с журналистами погиб оператор российского Первого канала Анатолий Клян.

3 сентября Следственный комитет Российской Федерации сообщил о том, что фотожурналист Андрей Стенин погиб 6 августа в окрестностях города Снежное (Донецкая область) в результате обстрела автоколонны. До этого времени журналист МИА «Россия сегодня» считался без вести пропавшим.

24 октября в киевских офисах компаний, связанных с вещанием российских телеканалов, прошли обыски. По версии обвинения, указанные организации не исполняли решение Окружного административного суда Киева о запрете трансляции российских телеканалов на Украине.

Представители средств массовой информации работают в публичном пространстве в интересах общества. Именно в силу этой сложной миссии они имеют право на особую защищенность, отдельное внимание и требовательность к расследованию преступлений против личности и против их профессиональной деятельности, тем более, если они работают в условиях военных действий.

В связи с этим Уполномоченный поддерживает принятие законопроекта № 560373–6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий дополнительные гарантии прав журналистов, работающих в зонах вооруженных конфликтов, а также совершенствующий меры их защиты и обеспечивающий обязанность работодателя по дополнительному страхованию их жизни при работе в экстремальных условиях.

Чистота эфира («спор» «хозяйствующих субъектов»)

По техническим причинам прекращается телерадиовещание кампаний, по совпадению в ряде случаев считающихся оппонентом региональных властей.

Уполномоченный обращает внимание на разного рода способы прекращения вещания региональных средств массовой информации. Так, функционирование Томской телерадиокомпании ТВ-2 в течение 2014 года несколько раз было поставлено под угрозу. Из обращения ее руководства следовало, что эфирное вещание было прекращено в связи с поломкой передающего оборудования, находящегося во владении Областного радиотелевизионного передающего центра (далее — ОРТПЦ). Несмотря на то, что прекращение эфирного вещания произошло не по вине телекомпании, 15 мая 2014 года она получила предписание Роскомнадзора о восстановлении вещания в срок до 20 мая 2014 года и предупреждение о том, что в противном случае ее лицензия на вещание будет приостановлена.

Полагая, что вынесенное контролирующим органом решение в отношении телекомпании было преждевременным и заведомо неисполнимым по независящим от нее обстоятельствам, Уполномоченным направлено обращение Генеральному прокурору Российской Федерации и Министру связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с просьбой принять меры для отмены указанного предписания Роскомнадзора. Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

не нашел оснований для реагирования, сочтя действия Роскомнадзора законными и обоснованными. Генеральный прокурор Российской Федерации сообщил о внесении Директору ОРТПЦ представления об устранении нарушений законодательства о связи.

В итоге, томская телекомпания ТВ-2, работавшая в эфире 24 года и получившая самое большое количество отраслевых наград ТЭФИ среди всех региональных телекомпаний России, с января 2015 года прекратила эфирное вещание, сохраняя пока только вещание на кабельном телеканале.

По данным Фонда гласности, на тех или иных основаниях отказано в распространении СМИ в одиннадцати случаях; отключены от телерадиовещания 36 региональных СМИ; прекращен выход пятнадцати региональных СМИ.

Тревожные сведения поступают от уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в связи с прекращением вещания старейших в России длинноволновых и средневолновых радиопередатчиков — радиостанций «Маяк» и «Юность». На одной чаше весов — экономическая целесообразность: энергоемкость длинноволнового вещания, устаревшая аппаратура, относительно небольшая аудитория радиослушателей. На другой — авторитет, популярность, искренняя любовь радиослушателей, у которых зачастую отсутствуют иные источники информации. В отличие от новых, преимущественно развлекательных форматов FM-радиостанций, традиционные радиоэфиры объединяли население, отвечали на вопросы о насущных проблемах и побуждали к размышлениям.

При взаимодействии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Правительством Российской Федерации получена информация, гарантирующая развитие на всей территории России многопрограммного вещания с возможностью бесплатного эфирного приема общероссийских обязательных общедоступных телерадиоканалов с охватом к концу 2015 года более 98% населения. Тем не менее, вопросы доступности радиовещания для населения России остаются на контроле Уполномоченного.

Горизонты интернета

Правовое регулирование в сфере интернет-пространства должно учитывать вопросы общественной безопасности, права человека на свободу распространения информации и другие личные права.

Сегодня в просторах глобальной сети все больше проявляется активность граждан. Нередко последствиями информационной свободы в интернете становятся необоснованные суждения в адрес конкретных лиц. При этом авторы подобных сообщений не несут никакой ответственности за оскорбительные высказывания и публикацию откровенно ложных сведений. В связи с этим возникают основания для определенного государственного реагирования. Однако с точки зрения соблюдения прав человека на свободу слова, вводимые ограничения не должны носить характер борьбы с инакомыслием²⁰.

В мае 2014 года федеральное законодательство пополнилось понятием «блогер», под которым понимается владелец сайта и (или) страницы сайта в сети «Интернет», на которых размещается общедоступная информация и доступ к которым в течение суток составляет более трех тысяч пользователей сети «Интернет»²¹. В соответствии с внесенными изменениями, вступившими в силу с 1 августа 2014 года, популярные блоги по своему правовому статусу были приравнены к средствам массовой информации. Теперь на них накладываются все те же ограничения и обязанности, налагаемые на СМИ. За неисполнение наложенных ограничений следует штраф. Для физических лиц — от 10 000 до 30 000 рублей, юридических — от 50 000 до 300 000 рублей²². Закон также обязывает организаторов распространения информации в сети Интернет уведомлять Роскомнадзор о начале

20. Согласно официальной статистике за 2014 год Роскомнадзором заблокировано 45 700 электронных ресурсов. // Сайт Роскомнадзора URL: <http://rkn.gov.ru/news/rsoc/news29403.htm> (дата обращения: 22 дек. 2014 г.).

21. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей: Федер. закон от 05 мая 2014 г. № 97-ФЗ. // Рос. Газ. — 2014. — 7 мая.

22. Ст. 19.7.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1 (ч. 1). — ст. 1.

своей деятельности и хранить данные в течение шести месяцев. За неисполнение этих требований предусмотрены штрафы до 500 000 рублей²³.

В связи с этим, актуальным становится вопрос об анализе практики правоприменения законодательства в части наложения дополнительных требований и ограничений к интернет-ресурсам, приравненным к средствам массовой информации.

Реакции на обращение Уполномоченного к Руководителю Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций²⁴ с просьбой сообщить об основаниях, послуживших к принятию мер по ограничению доступа к некоторым интернет-ресурсам, и предполагаемых последствиях, на момент подготовки доклада не получено. Видимо, издержки «Открытого Правительства».

Права человека в уголовном судопроизводстве

«Когда потерпевшие терпят дважды»

Права потерпевших от преступлений нуждаются в дополнительной защите со стороны государства.

В 2014 году к Уполномоченному за защитой своих прав обратились 656 граждан, пострадавших от преступлений, при этом каждое четвертое обращение было, по мнению Уполномоченного, обоснованным. По результатам рассмотрения восстановлены нарушенные права, в том числе при содействии Уполномоченного возбуждено 13 уголовных дел. Более года понадобилось гражданину К. для того, чтобы добиться возбуждения уголовного дела по факту смерти его сына в дорожно-транспортном происшествии. Ранее следственными органами МВД России по Тамбовской области неоднократно принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Лишь в феврале 2014 года, благодаря реакции органов прокуратуры области на обращение Уполномоченного, уголовное дело было возбуждено.

Уполномоченный полагает, что как минимум предметом служебной проверки должен становиться каждый случай принятия необоснованного решения, волокиты при проведении процессуальной проверки заявлений и иных сообщений о преступлениях.

По мнению Уполномоченного, правосудие не может считаться свершившимся, если при его отправлении не были обеспечены права и законные интересы всех участников судопроизводства, в том числе, а возможно, и в первую очередь, потерпевших от преступлений.

Далеко не всегда потерпевший может рассчитывать на возмещение вреда, причиненного преступлением (например, в случаях, когда преступник не установлен или скрывается от следствия). Даже факты привлечения к уголовной ответственности и осуждения преступников не являются гарантиями возмещения вреда пострадавшим, поскольку в ряде случаев у ответчиков нет необходимых для этого средств, а следственными органами не всегда предпринимаются исчерпывающие меры для выявления его имущества.

Необходимо обратить внимание на общепризнанный международный принцип поддержки потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью: когда компенсацию невозможно получить в полном объеме от виновных в преступлениях и правонарушениях лиц, государству необходимо принять дополнительные меры по предоставлению компенсации жертвам преступлений.

23. Ст. 13.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.

24. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Руководителю Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций А. А. Жарову от 14 марта 2014 г. № ВЛ6526к-43.

«По ходатайству следствия...»

Меняется ли практика судебных решений по ходатайствам следственных органов о мерах пресечения?

В 2014 году суды в полтора раза чаще стали принимать решения о замене заключения под стражу на домашний арест. При этом количество судебных решений об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей остается стабильно высоким. Об этом свидетельствует увеличение количества удовлетворенных ходатайств органов предварительного следствия о продлении сроков содержания под стражей с 176 000 в 2011 году до 209 000 по итогам 2014 года.

Поступающие к Уполномоченному жалобы по вопросу применения меры пресечения в виде заключения под стражу либо продления сроков содержания под стражей показывают, что основу принятия решения в большинстве случаев составляют материалы, на основании которых предъявлено обвинение. Предоставляемые защитой обвиняемого материалы в обоснование возможности избрания ему меры пресечения, не связанной с лишением свободы, нередко игнорируются. Указанная судебная практика сформировалась вопреки разъяснениям, данным в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19.12.2013 года № 41²⁵ и многочисленным постановлениям Европейского Суда по правам человека²⁶.

Большинство указанных проблемных вопросов имело место в деле гражданина К., в защиту прав которого в 2014 году к Уполномоченному поступила жалоба. Тверской районный суд г. Москвы в своих неоднократных постановлениях о продлении срока содержания под стражей неизменно указывал, что К. может скрыться от следствия и суда. При этом следствием не было предоставлено ни одного доказательства попыток обвиняемого скрыться от правоохранительных органов. Доводы защиты о том, что подзащитный является носителем государственной тайны, в связи с чем ограничен в праве выезда за границу, во внимание не принимались. Не приняты во внимание и данные о личности К., который является известным ученым, доктором технических наук, одним из руководителей авторитетного научного учреждения в сфере ядерной энергетики. Не учтены также его возраст, семейное положение, наличие на иждивении дочери, положительные характеристики руководства организации, в которой К. работал многие годы.

Примечательно, что другие обвиняемые по данному делу при аналогичном объеме предъявленного обвинения в совершении двух преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК Российской Федерации²⁷, в период предварительного следствия находились под домашним арестом. Пояснения, данные представителем следственного органа в ходе судебного заседания, выходят за рамки законодательства: два других обвиняемых признали вину, и поэтому им, в отличие от непризнавшего К., избрана мера пресечения, не связанная с заключением под стражу. Подобные объяснения в данном случае указывают на то, что содержание человека под стражей является не обеспечительной мерой, направленной на устранение возможного противодействия следствию и суду, а формой давления на обвиняемого, не признающего вину.

Поддерживая жалобы адвокатов К., Уполномоченным неоднократно направлялись ходатайства об изменении К. меры пресечения на личное поручительство или домашний арест. Однако судом в удовлетворении ходатайств Уполномоченного отказано. Содержание судебных решений основано на предельно формальных утверждениях, полностью копирующих доводы следствия.

25. О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 дек. 2013 г. № 41. // Рос. Газ. – 2013. – 27 дек.

26. Европейский Суд по правам человека в постановлениях в отношении различных государств-ответчиков неоднократно подчеркивал, что тяжесть предъявленного обвинения не может сама по себе служить оправданием длительного срока содержания под стражей. Продление срока содержания под стражей не должно превосходить наказание в виде лишения свободы. (Постановление Европейского Суда по делу «Летелье против Франции» (Letellier v. France) от 26 июня 1991 г., Series A, № 207, §51; Постановление Европейского Суда по делу «Панченко против Российской Федерации» (Panchenko v. Russia) от 8 февр. 2005 г., жалоба N45100/98, §102; Постановление Европейского Суда по делу «Горал против Польши», §68; Постановление Европейского Суда по делу «Илийков против Болгарии», §81.)

27. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ; в ред. Федер. закона от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – ст. 2954.

Глас народа и ГАС «Правосудие»

В истекшем году Уполномоченным обращено внимание на практику произвольного опубликования судебными органами на своих сайтах вынесенных судебных актов, предусмотренных Федеральным законом от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», что ведет к нарушению гласности и прозрачности судопроизводства.

16 января 2014 года к Уполномоченному обратился житель города Владивостока О. с жалобой на невозможность найти в сети Интернет на официальных сайтах мирового судьи и Советского районного суда города Владивостока текстов обезличенных судебных актов (указанными судебными актами гражданин Г. был привлечен к административной ответственности по ст. 19.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП)²⁸ за самовольное взимание платы за проезд к морю, а заявитель О. являлся потерпевшим по делу).

В ходе проверки выяснилось, что, по убеждению должностных лиц упомянутых судов, «Регламент организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции»²⁹, утвержденный Президиумом Совета судей Российской Федерации, предоставляет решение этого вопроса полностью на их усмотрение. Так, право предварительного решения о размещении (неразмещении) на официальном сайте суда текста судебного акта или извлечения из него Регламент возлагает исключительно на судью³⁰, а право принятия окончательного решения о таком размещении — на председателя соответствующего судебного состава³¹. В апреле 2014 года Уполномоченным было направлено обращение в Совет судей Верховного Суда Российской Федерации с просьбой изучить ситуацию и рассмотреть вопрос о возможных способах ее разрешения.

По указанному вопросу Президиум Совета судей Российской Федерации принял Постановление³², в котором Судебному департаменту совместно с советами судей субъектов Российской Федерации, комиссиями Совета судей по информатизации и автоматизации работы судов и по связям с государственными органами, общественными организациями и средствами массовой информации было поручено обобщить практику исполнения требований федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в части размещения текстов судебных актов в сети Интернет на сайтах судов, мировых судей и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации и до 1 декабря 2014 года внести в Президиум предложения по совершенствованию этой работы³³.

В рамках выполнения названного Постановления проведено обобщение поступившей из управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации информации и ее обсуждение на заседании комиссии Совета судей Российской Федерации по информатизации и автоматизации работы судов, где названы основные причины нарушения порядка размещения текстов судебных актов: различное толкование требований федерального законодательства и Регламента, нехватка штатных единиц в аппаратах судов и мировых судей, высокая служебная нагрузка работников аппаратов, отсутствие специалистов по информатизации, проблемы технического характера, связанные с использованием подсистем ГАС «Правосудие», и др.

По результатам обсуждения Совет судей Российской Федерации принял Постановление³⁴, в котором председателям районных судов, гарнизонных (военных) судов и мировым судьям рекомендовано принять дополнительные меры к обеспечению доступа к информации о деятельности судов в Рос-

28. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ.

29. Об утверждении изменений в Регламент организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции: постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 27 янв. 2011 г. № 253. // Официальный сайт Совета судей Российской Федерации URL: <http://www.ssrj.ru/page/773/detail/> (дата обращения: 11 янв. 2015 г.).

30. Там же. П. 4.1.

31. Там же. П. 7.1.

32. О выполнении судами общей юрисдикции Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»: постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 405. // Официальный сайт Совета судей Российской Федерации URL: <http://www.ssrj.ru/page/14179/detail/> (дата обращения: 11 янв. 2015 г.).

33. Письмо Совета судей Российской Федерации от 25 июня 2014 г. в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

34. Об итогах обобщения практики исполнения судами общей юрисдикции требований Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в части размещения текстов судебных актов в сети Интернет: постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 4 дек. 2014 г. № 341. // Официальный сайт Совета судей Российской Федерации URL: <http://www.ssrj.ru/page/15733/detail/> (дата обращения: 11 янв. 2015 г.).

сийской Федерации в части размещения текстов судебных актов в сети Интернет. Решено также обратиться в Правительство Российской Федерации с просьбой дать поручение органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять дополнительные меры по кадровому и материально-техническому обеспечению судебных участков мировых судей.

«Равноправие сторон в судебных спорах»: до сих пор не созданы законодательные гарантии состязательности сторон при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Конституция Российской Федерации устанавливает принципы состязательности и равноправия сторон как основу судопроизводства, не делая при этом исключений, что означает безусловную необходимость наличия состязательности, в том числе при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Состязательность предполагает, что возбуждение преследования, формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечивается указанными в законе органами и должностными лицами. Между тем, согласно КоАП Российской Федерации, в судебном заседании по делам об административных правонарушениях отсутствует должностное лицо, каким-либо образом уполномоченное поддерживать и доказывать предъявленное нарушителю обвинение в совершении административного правонарушения. Участие прокурора в деле не является обязательным.

Как правило, участниками судебного процесса являются судья, привлекаемое к административной ответственности лицо и его защитник. Фактически сторона защиты противостоит не обвинению, а самому суду, что не исключает появления у судьи некоторых *de facto* функций стороны обвинения.

Подавляющее большинство дел об административных правонарушениях включает в себя в качестве доказательств рапорты лиц, выявивших административное нарушение, которые фактически являются инициаторами преследования, обвинителями по делу, их письменные объяснения, составленные ими протоколы, а также их показания в суде. Таким образом, совокупность доказательств является копированием одних и тех же сведений, сообщаемых одним и тем же лицом — инициатором привлечения гражданина к административной ответственности.

При сложившейся судебной практике обвинительные свидетельские показания должностного лица расцениваются как более достоверные, чем доказательства невиновности, предоставленные лицом, в отношении которого составлен протокол.

Именно это и произошло при привлечении к административной ответственности жителя города Кирова С., который в сентябре 2014 года обратился к Уполномоченному. Заявитель был привлечен к административной ответственности за нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги — пересечении дорожной разметки, разделяющей транспортные потоки противоположных направлений (п. 4 ст. 12.5 КоАП Российской Федерации). Вину в правонарушении он не признал, пояснив, что в связи с образовавшимся скоплением автомашин, смещающихся влево, им вынужденно был предпринят такой маневр, но при этом он остался на своей полосе дороги. Суд расценил его доводы как способ избежать ответственности за содеянное, указав в постановлении, что его вина подтверждается показаниями инспектора ДПС Б., не доверяя которым у суда не имеется оснований, а в качестве других доказательств вины сослался на рапорт Б. об обстоятельствах правонарушения, составленный им же протокол об административном правонарушении, схему дислокации дорожных знаков и разметки, схему места совершения административного правонарушения, оставив без внимания, что схемы составлялись в отсутствие С. и инспектор его с ними не ознакомил.

Между тем протокол об административном правонарушении носит характер акта, обвиняющего лицо в совершении административного правонарушения, а следовательно, является мнением одной из сторон, правомерность которого необходимо установить в судебном заседании. Использование в качестве доказательств документов, носящих характер обвинения лица в совершении административного правонарушения и содержащих самостоятельную оценку доказательств, нарушает право

на справедливое судебное разбирательство на основе состязательности и равенства сторон, поскольку в этом случае мнение одной из сторон рассматривается в качестве доказательства по делу.

Оценка же показаний со стороны защиты не расценивается в качестве самостоятельного доказательства. Если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не может представить объективных доказательств своей невиновности, его объяснения и показания допрошенных по его инициативе свидетелей, как правило, признаются судом недостоверными.

Указанные пробелы в законодательстве становятся причиной необъективного рассмотрения дел об административных правонарушениях мировыми судьями и судьями районных судов, а также отсутствия у граждан возможности восстановить нарушенные права в вышестоящих судах.

Содержание поступающих к Уполномоченному жалоб подтверждает наличие системной проблемы, требующей дополнительного правового регулирования. По мнению Уполномоченного, субъектом доказывания правонарушения должно являться должностное лицо, наделенное функцией поддержания обвинения, но никак не сотрудник того или иного органа исполнительной власти, составивший протокол об административном правонарушении.

Судья должен определять предмет доказывания, оказывать содействие в сборе доказательств и давать оценку представленным сторонами доказательствам. Только при соблюдении этих условий можно рассчитывать на непредвзятость суда при рассмотрении данной категории дел. Разрешение указанного противоречия возможно путем внесения соответствующих дополнений в КоАП Российской Федерации в части конкретизации процесса по рассмотрению в суде дел об административных правонарушениях.

«НеУДОстоены свободы»

Не снижается количество жалоб по вопросам условно-досрочного освобождения, при этом содержание обращений изменилось. В 2014 году стали поступать обращения осужденных с просьбой разъяснить критерии принятия судом решения об условно-досрочном освобождении.

Осужденные указывают, что положительные решения судов в отношении лиц, характеризующихся негативно, выносятся наряду с отказами в удовлетворении аналогичных ходатайств от осужденных, имеющих поощрения и положительные характеристики.

Представляется, что не лишены оснований сообщения осужденных о судебском произволе, если принять во внимание наличие подтверждения об установлении квоты на условно-досрочное освобождение председателем областного суда одного из субъектов Российской Федерации.

Как правило, при принятии решений судьи ссылаются на то, что осужденный совершил тяжкое преступление и не доказал своего исправления. За последние три года происходило одновременное снижение как общего числа рассмотренных судами ходатайств об условно-досрочном освобождении, так и числа удовлетворенных ходатайств³⁵. По статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2012 году удовлетворено 51,4% ходатайств об УДО, в 2013 году — 45,9%, в первой половине 2014 года — менее 45%³⁶.

С учетом сложившейся практики Уполномоченным было направлено обращение к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением по совершенствованию правового регулированию УДО³⁷. Со стороны Верховного Суда Российской Федерации была выражена готовность к совершенствованию законодательства³⁸ после изучения и анализа практики судебной деятельности с учетом изменений в федеральные законы, вступивших в силу сравнительно недавно³⁹.

35. Обзор судебной практики условно-досрочного освобождения от отбывания наказания: утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 апр. 2014 г. // СПС КонсультантПлюс.

36. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2073> (дата обращения: 11 янв. 2015 г.).

37. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой к Председателю Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедеву от 07 июня 2014 г. № ЭП 18858к-29.

38. Ответ заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. А. Давыдова Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой от 07 авг. 2014 г. № 5-ВС-3327/14.

39. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве: Федер. закон Российской Федерации от 28 дек. 2013 г. № 432-ФЗ. // Рос. газ. — 2013. — 30 дек.; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации от 05 мая 2014 г. № 104-ФЗ. // Рос. газ. — 2014. — 7 мая.

Уполномоченный, выражая руководству Верховного Суда Российской Федерации признательность за внимательное отношение к предложениям по обобщению судебной практики, предлагает вернуться к вопросам, связанным с условно-досрочным освобождением осужденных, с учетом правоприменительной практики в 2015 году.

«Диагноз — это не приговор»

Особую обеспокоенность Уполномоченного вызывают вопросы, связанные с судебной практикой по делам об освобождении осужденных, страдающих тяжелыми заболеваниями, несовместимыми с отбыванием наказания.

Одним из оснований для освобождения осужденных от наказания является наличие болезни, входящей в Перечень заболеваний, утвержденный Правительством Российской Федерации, если стационарное лечение не дало положительных результатов⁴⁰. Постановления судов должны быть мотивированными и содержать конкретные основания принятого решения. Однако практика отказов в освобождении осужденных, страдающих смертельными заболеваниями, нередко не поддается ни здравому смыслу, ни соображениям гуманизма. Тяжелобольного человека могут не освободить лишь потому, что в колонии он «плохо себя вел». Иными словами, право на жизнь и на лечение осужденный должен заслужить.

Формулировки ст. 81 Уголовного кодекса Российской Федерации и ст. 175 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации не предполагают учета каких-либо дополнительных сведений при рассмотрении вопроса об освобождении осужденного в связи с болезнью. Правовая природа освобождения по болезни совсем иная: она обуславливает необходимость при решении вопроса о таком освобождении исследовать отличные от условно-досрочного освобождения обстоятельства, например, объективность поставленного диагноза, возможность излечения имеющегося заболевания в условиях исправительного учреждения, наличие и готовность близких родственников оказывать осужденному необходимую помощь в случае освобождения.

По данным Сводных статистических сведений о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за первое полугодие 2014 года Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, судами рассмотрено 339 дел об освобождении от наказания в связи с болезнями осужденного; из них удовлетворено 186 ходатайств⁴¹.

В августе 2014 года к Уполномоченному поступило «кричащее» обращение матери осужденного Н., в котором сообщалось, что в ЛИУ-51 ГУФСИН России по Свердловской области умирает ее сын. Сотрудником Аппарата Уполномоченного, направленным в командировку, установлено, что осужденный Н. болен заболеваниями, входящими в Перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации в качестве основания для освобождения. Однако Ленинский районный суд города Нижнего Тагила неоднократно отказывал в освобождении Н. на основании того, что он не «стремился встать на путь исправления». При этом осужденный Н. медленно умирал, и его родственники не могли облегчить его страдания. Вскоре осужденный Н. скончался в исправительном учреждении.

Представляется целесообразным на заседании Пленума Верховного Суда Российской Федерации рассмотреть вопрос единства практики применения судами законодательства, регулирующего отношения в области освобождения осужденных от отбывания наказания в связи с болезнью; по результатам дать соответствующие разъяснения судам общей юрисдикции.

40. О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью: постановление Правительства Российской Федерации от 06 февр. 2004 г. № 54. // Рос. Газ. – 2004. – 13 февр.; О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апр. 2009 г. № 8. // Рос. Газ. – 2009. – 29 апр.

41. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=586> (дата обращения: 11 янв. 2015 г.).

«Права недееспособных и правосудие»

Недееспособные граждане имеют право обжаловать судебные решения о признании их таковыми и обращаться в суды с заявлениями о признании их дееспособными, но не всегда могут реализовать данное право.

Длительное время в российском законодательстве существовало положение, при котором признание гражданина недееспособным означало ограничение его практически во всех правах, включая право на обращение в суд. Между тем, международные правовые акты указывают на недопустимость какой-либо дискриминации недееспособных лиц, в том числе в части их прав на судебную защиту.

В настоящее время законодательно урегулирован вопрос о наличии у лиц, страдающих психическими расстройствами, права оспаривать решения о признании их недееспособными и обращаться с заявлениями о восстановлении дееспособности⁴². К сожалению, практика показывает, что отдельные должностные лица государственных органов продолжают в своей деятельности руководствоваться сложившимися за многие годы стереотипами. Уполномоченному продолжают поступать жалобы на отказы судов в принятии к рассмотрению заявлений граждан по поводу оспаривания своего статуса в связи с недееспособностью заявителя.

Безусловно, исправлять такие ошибки — задача вышестоящих судов, однако представляется, что обобщение Верховным Судом Российской Федерации практики рассмотрения дел, связанных с недееспособностью и признанием граждан дееспособными, могло бы способствовать их недопущению в дальнейшем.

Права человека в уголовно-исполнительной системе

В Российской Федерации места принудительного содержания имеют особое значение в правоохранительной системе государства. Сегодня они мало напоминают печально известный ГУЛАГ, но историческая память о мощной системе подавления инакомыслия в СССР является частью общественного сознания населения России. В значительной степени именно это обстоятельство определяет повышенное внимание правозащитников к системе исполнения наказаний и стремление не допустить жестокость по отношению к осужденным в учреждениях ФСИН России.

«Тюрьма и сума реформ»

Многие положения Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года носили практически невыполнимый и оторванный от реальности характер.

Необходимость внесения изменений в данную Концепцию инициирована Уполномоченным путем обращения к Президенту Российской Федерации с предложением о создании межведомственной группы для корректировки данного документа⁴³, поскольку документ был разработан без учета социально-экономической ситуации в стране и современных представлений об исполнении уголовных наказаний. Перед пенитенциарной системой ставились нереализуемые задачи перепрофилирования большей части исправительных колоний в учреждения тюремного типа. В силу опрометчивого выбора преобразований уголовно-исполнительной системы на практике не только не произошло позитивных изменений, но и сохранились причины уже накопившихся проблем, а также были созданы предпосылки новых осложнений.

42. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации от 06 апр. 2011 г. № 67-ФЗ. // Рос. Газ. – 2011. – 8 апр.

43. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Президенту Российской Федерации В. В. Путину № ВЛ 6572-ВЛ от 27 марта 2013 г. Предложение Уполномоченного было поддержано Президентом Российской Федерации, который дал соответствующее поручение № Пр-696 от 28 марта 2013 г., и распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева № 1616-р от 09 сент. 2013 г. «Об образовании межведомственной рабочей группы по выработке предложений, направленных на корректировку отдельных положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» рабочая группа была образована с назначением Министра юстиции Российской Федерации А. В. Коновалова ее руководителем. После чего были неоднократные обращения Уполномоченного на его имя: № ВЛ 5456-29 от 03 марта 2014 г. и № ЭП 15664-29 от 04 июня 2014 г. по повышению эффективности межведомственной рабочей группы по корректировке Концепции. Письмом № ЭП 18533-29 от 03 июля 2014 г. Уполномоченным предложено Первому заместителю министра юстиции Российской Федерации А. А. Смирнову рассмотреть на заседании межведомственной рабочей группы его предложения о включении в Концепцию самостоятельного раздела, посвященного совершенствованию работы по обеспечению прав человека в учреждениях ФСИН России.

«Болевые» вопросы деятельности уголовно-исполнительной системы оставались вне поля зрения, проблемы загонялись вглубь, что в конечном итоге проявилось в виде череды чрезвычайных происшествий в исправительных учреждениях в Челябинской и Брянской областях, имевших большой общественный резонанс.

Справедливость и обоснованность критики Концепции Уполномоченным начинает подтверждаться и иными государственными органами. В 2014 году закончила свою работу межведомственная рабочая группа по корректировке Концепции развития уголовно-исполнительной системы. В январе 2015 года несостоятельность преобразования воспитательных колоний для несовершеннолетних в воспитательные центры как одного из основных направлений Концепции признана Счетной палатой Российской Федерации, которая установила, что данная работа проводилась без разработки критериев ее оценки и показателей достижения целей; без объективной оценки целесообразности создания воспитательных центров и учета отечественной специфики исполнения наказаний в отношении несовершеннолетних; преобразования в учреждения ФСИН России были начаты без соответствующего законодательного обеспечения; по отдельным учреждениям фактические расходы на преобразование колоний превысили расчетные потребности почти в 19 раз⁴⁴.

Предложения Уполномоченного по доработке указанной Концепции легли в основу проектов постановлений Правительства Российской Федерации, подготовленных Минюстом России.

Среди комплекса отрицательных факторов существующего положения дел не последнее место занимает несовершенство правовых основ функционирования уголовно-исполнительной системы. По сути дела, нынешний Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в значительной степени скопировал нормы Исправительно-трудового кодекса РСФСР. Кроме того, в настоящее время пенитенциарное законодательство разбалансировано хаотичным внесением изменений и дополнений, которые практически разрушили внутреннюю целостность УИК Российской Федерации.

С 1997 года по настоящее время принято более 70 федеральных законов, которыми внесено более 100 изменений и дополнений; некоторые нормы меняли свое содержание не один раз.

Кроме того, на основании Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года, ФСИН России разработала и утвердила План подготовки проектов федеральных законов, согласно которому подлежат переработке 93 статьи Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации из 179 действующих (т. е. 52% Кодекса), 9 статей Уголовного кодекса Российской Федерации и 11 статей Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Данные обстоятельства определяют необходимость начала разработки новой редакции Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, в связи с чем Уполномоченным выражена готовность к участию в подготовке нового законодательного акта.

«Права охранителей»

Вопреки мнению, что правозащитников больше интересуют права осужденных, чем права сотрудников системы исполнения наказаний, Уполномоченным подчеркивается необходимость создания достойных условий и вознаграждения нелегкого труда тех, кто оберегает общество от серьезной внутренней опасности.

Прохождение службы персоналом уголовно-исполнительной системы, более 16 лет подведомственной Минюсту России, до настоящего времени регулируется Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации 1992 года⁴⁵, которое в МВД России уже не применяется. Отсутствие необходимого федерального закона Минюстом России подменено Инструкцией о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы⁴⁶.

44. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации URL: http://ach.gov.ru/press_center/news/20443 (дата обращения: 22 янв. 2015 г.).

45. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 дек. 1992 г. № 4202-1. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – 14 янв.

46. Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы: приказ Минюста России от 06 июня 2005 г. № 76. // Рос. Газ. – 2005. – 6 июля.

Помимо того что этот ведомственный нормативный правовой акт представляет собой «инструкцию о порядке применения инструкции», в нем до недавнего времени содержались предписания, противоречащие действующему законодательству в части наделения руководства учреждений и органов ФСИН России правом увольнения при проведении организационно-штатных мероприятий сотрудников уголовно-исполнительной системы, имеющих детей в возрасте до 3 лет, одиноких матерей, воспитывающих ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида — до 18 лет). Только по инициативам Уполномоченного и после вмешательства Конституционного Суда Российской Федерации с 2014 года положения Инструкции, ущемляющей права данной категории сотрудников, перестали существовать, а в ноябре 2014 года были внесены соответствующие изменения в законодательные акты⁴⁷.

В настоящее время в соответствии с Поручением Президента Российской Федерации подготовлен и прошел процедуру общественного обсуждения проект федерального закона «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации»⁴⁸. Принятие указанного законопроекта ожидается в 2015 году.

«Преступление и наказание»

Условия содержания заключенных и отношение администраций учреждений ФСИН России к осужденным находятся в зоне особого внимания Уполномоченного.

Угроза нарушений прав на неприкосновенность и достоинство личности возрастает именно тогда, когда человек в силу обстоятельств попадает в полную или частичную зависимость от государства.

К Уполномоченному регулярно поступают жалобы на необоснованное физическое насилие в отношении осужденных. Предметом тщательного расследования Уполномоченным стала ситуация с массовым нарушением прав осужденных в ФКУ ИК-6 УФСИН России по Брянской области. В июне 2013 года выяснилось, что отбывавший там наказание осужденный попал в реанимацию, впал в кому и впоследствии, не приходя в сознание, скончался. По итогам проверок была установлена причастность сотрудников администрации учреждения к этому трагическому случаю. Материалы проверки были переданы Уполномоченным в Следственный комитет Российской Федерации.

В результате рассмотрения уголовного дела, возбужденного по данному факту, Клинцовский городской суд Брянской области в апреле 2014 года признал одного из бывших сотрудников ИК-6 виновным в превышении должностных полномочий с применением насилия и причинением тяжких последствий, а также в умышленном причинении тяжкого вреда здоровью, повлекшем по неосторожности смерть потерпевшего, и приговорил его к 10 годам лишения свободы с отбыванием в колонии строгого режима.

В марте 2014 года массовая протестная акция осужденных в том же учреждении — ИК-6 в Брянской области была связана с избиениями осужденных их дневальными и вымогательством денежных средств. При этом администрация учреждения указанные нарушения не пресекала и своими действиями фактически попустительствовала незаконной деятельности. По итогам проверки 26 сотрудников ИК-6 и аппарата УФСИН России по Брянской области привлечены к дисциплинарной ответственности, начальник колонии освобожден от занимаемой должности. Выявленные нарушения закона устранены.

В этой связи немало вопросов вызывает оправданность расширения оснований для применения физической силы и специальных средств в местах лишения свободы.

Разработанный в 2014 году Минюстом России законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» устанавливал возможность применения физической силы за нарушения «режима

47. Федеральный закон от 04 нояб. 2014 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым из подпункта 1 пункта 1 пп. 1 п. 1 ст. 19 Федерального закона от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» исключена оговорка о том, что не применяется норма о гарантиях беременным женщинам, содержащаяся в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

48. Поручение Президента Российской Федерации № Пр-1296 от 03 июня 2014 г.

содержания», что в случае его принятия фактически означало допустимость применения физической силы за такие незначительные нарушения режима, как курение в не отведенных для этого местах или ремонт сантехники без разрешения администрации.

В связи с этим Уполномоченным было направлено обращение в Правительство Российской Федерации с просьбой пересмотреть основания и порядок применения физической силы и специальных средств в учреждениях уголовно-исполнительной системы⁴⁹. В основу внесенных предложений положено требование Европейских пенитенциарных правил: персонал исправительных учреждений и следственных изоляторов не должен применять силу против осужденных и лиц, содержащихся под стражей, за исключением случаев самообороны или в случае попытки побега, или активного или пассивного физического сопротивления установленного законом порядка⁵⁰.

На момент подготовки доклада Уполномоченному удалось согласовать с Минюстом России существенную корректировку поправок в проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». В частности, внесены дополнения, касающиеся ограничения применения резиновых палок в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, и введения порядка по безотлагательному фиксированию телесных повреждений, полученных в результате применения физической силы и специальных средств, с последующим документированием объяснений пострадавших следственными органами.

«Ограничения в квадрате для лиц с ограниченными возможностями»

Уполномоченным подчеркивается необходимость привлечения внимания к соблюдению прав инвалидов в местах принудительного содержания.

Ратификация Российской Федерацией 3 мая 2012 года Конвенции о правах инвалидов (ООН)⁵¹ и принятие государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2015 годы, к сожалению, практически не коснулась уголовно-исполнительной системы, где содержится около 20 тысяч инвалидов, осужденных к лишению свободы, из которых около половины — инвалиды второй группы и почти 500 человек — инвалиды первой группы.

Особые опасения вызывают условия содержания инвалидов, нуждающихся в постороннем уходе, которые не могут самостоятельно обслуживать и содержать себя в чистоте, пользоваться санитарно-гигиеническими средствами, перемещаться, получать необходимую социальную поддержку при том, что они изолированы также от заботы родственников и социальных служб. В связи с отсутствием мер по созданию необходимых условий для содержания инвалидов в местах лишения свободы они вынуждены обращаться в Европейский Суд по правам человека для защиты своих прав, тем более что первое прецедентное решение по данной проблеме уже принято⁵².

Уголовно-исполнительное законодательство не содержит положений о создании специальных исправительных учреждений для содержания инвалидов или специальных отрядов для инвалидов. Осужденные инвалиды, в том числе первой и второй групп, содержатся на общих основаниях в обычных исправительных учреждениях среди здоровых осужденных.

Данный вопрос был поднят Уполномоченным на встрече Президента Российской Федерации с членами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, уполномоченными по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей 5 декабря 2014 года, по итогам которой Президент Российской Федерации поручил Правитель-

49. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой к Председателю Правительства Российской Федерации Д. А. Медведеву № ЭП 25826-29 от 11 сент. 2014 г. и к ВРЮ Директора Административного департамента Правительства Российской Федерации А. С. Терехову № ЭП 27750-29 от 03 окт. 2014 г.

50. Рекомендация № Res (2006 г.) 2 Комитета министров Совета Европы к государствам-членам. Европейские пенитенциарные правила. // Официальный сайт Совета Европы URL: <http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/EPR/EPR-RU.pdf> (дата обращения: 30 января 2015 г.).

51. О ратификации Конвенции о правах инвалидов: Федер. закон Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 46-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 19. – ст. 2280.

52. Постановление Европейского Суда по правам человека от 06 февр. 2014 г. по жалобе № 2689/12 «Семихвостов против России». // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. – 2014. – № 6.

ству Российской Федерации совместно с Уполномоченным представить предложения по созданию благоприятных условий и среды пребывания для инвалидов и других лиц с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях уголовно-исполнительной системы⁵³.

Конкретные предложения Уполномоченного по регулированию правового положения инвалидов в учреждениях уголовно-исполнительной системы и созданию для них благоприятных условий содержания в период отбывания наказания направлены в Минюст России⁵⁴.

«Зона без права на труд»

С полным основанием можно охарактеризовать как катастрофическую ситуацию с трудовой занятостью осужденных в местах лишения свободы.

По данным ФСИН России, в исправительных колониях трудоустроено только около 30% отбывающих наказание осужденных. Такое положение нарушает права осужденных, которые лишены возможности приобретения товаров первой необходимости. Нарушаются и права потерпевших от совершения преступлений, так как им не возмещается причиненный материальный ущерб по удовлетворенным искам. В соответствии с действующим законодательством осужденные, не обеспеченные трудом, содержатся в исправительных учреждениях исключительно за счет государства, что создает дополнительную нагрузку на бюджет.

Жалобы к Уполномоченному о неудовлетворительной организации труда в местах лишения свободы ежегодно составляют 18–20% от всех обращений от осужденных и их родственников, представителей правозащитных организаций и потерпевших.

Ситуация парадоксальна: работает одна треть осужденных, а ФСИН России создает коммерческую структуру в виде «Торгового дома», призванную извлекать прибыль от продажи произведенной ими продукции вместо поиска возможностей трудоустройства неработающих двух третей.

Указанная ситуация спровоцирована правовым регулированием труда в местах лишения свободы, где, с одной стороны, труд законодательно отнесен к одному из основных средств исправления, а с другой — законодательство не содержит положения об обязанности администрации исправительных учреждений обеспечения трудом всех осужденных, допуская возможность их трудовой занятости, «исходя из наличия рабочих мест»⁵⁵.

Предложения Уполномоченного, включающие государственную поддержку трудоустройства осужденных и расширения механизмов государственного заказа на продукцию, изготавливаемую в местах лишения свободы, были озвучены в ходе парламентских слушаний⁵⁶, дополнительные предложения были направлены также Президенту Российской Федерации⁵⁷. Предлагается законодательно закрепить в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации положение, связанное с документальным закреплением трудовых отношений между работодателем (администрацией) и осужденным к лишению свободы, а также о порядке и условиях реализации трудовых функций осужденных.

Дополнительного правового регулирования требует и вопрос, связанный с расходованием ежемесячных денежных сумм осужденными на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости, так как без ограничений они могут тратить только средства, заработанные в период отбывания наказания, пенсии и социальные пособия. Размер таких расходов строго ограничен и не изменялся со времени принятия и вступления в силу Федерального закона «О внесении изме-

53. Перечень поручений по итогам встречи с членами Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека, уполномоченными по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей от 20 дек. 2014 г. № Пр-65. // Официальный сайт Президента Российской Федерации URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/47500> (дата обращения: 20 декабря 2014 г.).

54. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой № ЭП 5601-29 от 02 марта 2015 г.

55. Примечательно, что ранее законодатель требовал привлечения всех осужденных к труду без исключений. Условие «исходя из наличия рабочих мест» появилось в законе в 2007 г., что одновременно лишило надзирающую прокуратуру мощного рычага влияния на администрацию исправительных учреждений по применению мер прокурорского реагирования в части обеспечения трудом осужденных.

56. Стенограмма парламентских слушаний на тему: «Вопросы организации труда лиц, содержащихся в местах лишения свободы», проведенных Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/41d4da8538dad628ac7b.pdf> (дата обращения: 29 апр. 2014 г.).

57. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой № ЭП 15353-29 от 02 июня 2014 г.

нений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации»⁵⁸, и с учетом инфляционных процессов на настоящий период значительно снижена покупательная способность населения. Наиболее остро это отражается на осужденных, не получающих пенсий и (или) социальных пособий и не привлеченных к труду по не зависящим от них причинам.

Минюстом России разработан и внесен в октябре 2014 года в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (в части увеличения ежемесячных денежных сумм осужденным на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости)», которым предусматривается значительное увеличение размера средств, разрешенных к расходованию осужденными к лишению свободы. Наряду с положительной оценкой законопроекта на стадии его разработки Уполномоченным было предложено не устанавливать размер этих средств в фиксированном размере, а предусмотреть порядок их периодической индексации⁵⁹. В ответе Минюста России была выражена готовность учесть позицию Уполномоченного при доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» к рассмотрению Государственной Думой Российской Федерации во втором чтении.

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 года № 423-р проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (в части увеличения ежемесячных денежных сумм осужденным на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости)» внесен в Государственную Думу.

«Чужой беды не бывает»

Органы власти и граждане России сделали все возможное для приема и размещения украинских беженцев⁶⁰ на территории Российской Федерации.

В 2014 году вследствие вооруженного конфликта на территории Украины значительное количество украинских граждан обратились к Уполномоченному с просьбами о содействии в предоставлении убежища на территории России.

Предложения Уполномоченного, направленные Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации по приему и обустройству беженцев, прибывающих из Украины в Россию, нашли соответствующий отклик⁶¹. Начиная с июля 2014 года, Правительством Российской Федерации принят ряд постановлений, направленных на обеспечение работы в регионах России с прибывающими украинскими гражданами, оказание им государственной поддержки в решении вопросов размещения, организации питания, оказания медицинской, социальной, психологической поддержки и помощи в трудоустройстве.

В том числе на основе постановлений Правительства Российской Федерации сформирована правовая база для приема и размещения украинских беженцев⁶². В 75 субъектах Российской Федерации созданы центры временного размещения лиц, вынужденных покинуть Украину, и оперативные штабы по организации помощи на уровне руководства региональных органов исполнительной власти. Существенно упрощена стандартная процедура предоставления временного убежища для указанной категории лиц, определен порядок оказания им бесплатной медицинской помощи.

58. О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федер. закон Российской Федерации от 14 февр. 2009 г. № 23-ФЗ. // Рос. Газ. – 2009. – 18 февр.

59. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой к первому заместителю Министра юстиции Российской Федерации А. А. Смирнову № ЭП 27753-281 от 30 окт. 2014 г.

60. Понятие «беженцы» применяется в текущей практике и используется в настоящем докладе не в качестве формально-правовой характеристики юридического статуса, а в качестве общего наименования всех лиц, которые вынуждены были покинуть территорию Украины в условиях ведения военных действий и, прибыв на территории российских субъектов Российской Федерации, нуждались в различных формах поддержки со стороны российских органов власти.

61. Обращение Уполномоченного по правам человека к Председателю Правительственной комиссии по миграционной политике, первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Шувалову № ЭП13123-44 от 14 мая 2014 г.; в июне 2014 года в ходе встречи с Президентом Российской Федерации В. В. Путиным Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации были предложены меры по оказанию помощи лицам, прибывающим из Украины на территории российских регионов, в частности, по решению вопросов обеспечения их временным убежищем и занятостью, компенсации затрат субъектов Российской Федерации на прием и размещение украинских беженцев и реализации других необходимых мер.

62. О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке: постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 № 690. // Рос. Газ. – 2014. – 24 июля. ; Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке: постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 № 691. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://ips.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22 июля 2014 г.).

В конце 2014 года приняты решения о финансовом обеспечении мероприятий по временному социально-бытовому обустройству граждан, вынужденно покинувших Украину и находящихся в пунктах временного размещения на 2015 год⁶³. По состоянию на январь 2015 года продолжали функционировать линии «горячей связи» для оказания первичных консультаций прибывающим беженцам и 524 пункта временного размещения⁶⁴.

По информации ФМС России, в настоящее время на территории Российской Федерации находятся более 800 тысяч украинских граждан, вынужденно покинувших юго-восток Украины. С целью определения своего правового статуса 594 255 украинских граждан обратились в территориальные органы ФМС России: 251 711 обратившимся предоставлено временное убежище, 250 человек получили статус беженцев⁶⁵.

В 2014 году в рамках Государственной программы переселения соотечественников из-за рубежа⁶⁶ в Россию переехало более 106 тысяч человек, в том числе 42 057 граждан Украины. Это количество превысило предполагаемое число переселенцев более чем в два раза. На сегодняшний день соотечественников готовы принять в 55 субъектах Российской Федерации. В результате бежавшие от войны жители юго-востока Украины смогли оформить правовой статус, трудоустроиться и получить материальную помощь от России.

Вместе с тем в процессе приема и размещения украинских беженцев выявились вопросы, требующие урегулирования в российском законодательстве и корректировки правоприменительной практики:

- недостаточное количество бланков свидетельств о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и выдача вместо них справок, разработанных управлениями ФМС России в субъектах Российской Федерации, которые не признавались территориальными фондами обязательного медицинского страхования, что повлекло проблемы в реализации социальных прав лиц, прибывших с территории Украины;
- длительное ожидание в очереди для подачи документов на получение временного убежища в России (нередко время ожидания между первичным приемом и последующим визитом для собеседования в отдельные территориальные управления ФМС России составляло от 60 до 90 дней);
- несвоевременное определение порядка обеспечения проезда лиц из одного субъекта Российской Федерации на территорию другого региона.

2.3 Социально-экономические права в условиях санкционного давления

«Частые проблемы пациентов с редкими заболеваниями»

Проблемы лекарственного обеспечения граждан, страдающих орфанными заболеваниями (т.е. редкими, имеющими распространенность не более 10 случаев на 100 тысяч населения), по-прежнему остаются актуальными и требуют своего разрешения.

В России насчитывается примерно 13 тысяч пациентов с орфанными заболеваниями, около половины из них дети. В 2014 году потребность в финансировании лечения редких заболеваний составила около 26 миллиардов рублей. При этом общие затраты субъектов Российской Федерации, по разным оценкам, составляют 9 миллиардов рублей.

В соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 16 Федерального закона от 21.11.11 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» организация обеспечения граждан ле-

63. О предоставлении в 2015 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения: постановление Правительства Российской Федерации от 26 дек. 2014 г. № 1502. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации URL: <http://ips.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26 дек. 2014 г.).

64. Информационное письмо руководителя Федеральной миграционной службы России К. О. Ромодановского № КР-1\16-980 от 30 янв. 2015 г.

65. Там же.

66. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: утв. Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637. // Рос. Газ. – 2006. – 28 июня.

карственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; часть 9 статьи 83 названного Федерального закона предусматривает обеспечение граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний из этого перечня (за исключением заболеваний, указанных в пункте 2 части 1 статьи 15 указанного закона — наиболее ресурсозатратных, так называемых «семи нозологий») за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Несмотря на материальные трудности, нельзя допустить сокращения финансирования, предоставляемого бюджетам субъектов Российской Федерации, на лечение лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, лиц после трансплантации органов и (или) тканей.

Возложенное на субъекты Российской Федерации финансирование высокзатратного лечения орфанных заболеваний, упомянутых в соответствующем Перечне, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.04.12 № 403, является для них непосильной финансовой нагрузкой. Стоимость препаратов для нескольких больных редким заболеванием может превышать затраты на финансирование целой популяции больных с более распространенной болезнью, например, онкологическими заболеваниями.

Частота встречаемости ряда редких наследственных заболеваний в регионах различна, что приводит к значительным финансовым затратам в отдельных субъектах Российской Федерации. В связи с появлением новых методов лечения больных с редкими заболеваниями, включая лекарственные препараты, стоимость такого лечения постоянно растет и, как следствие, становится более сложной задачей по его бюджетной оплате.

Уполномоченный в июле 2014 года обратился в Правительство Российской Федерации с просьбой поручить соответствующим федеральным органам исполнительной власти решить вопрос по изменению правового регулирования правоотношений в сфере оказания необходимой медицинской помощи, включая лекарственное обеспечение лиц, страдающих орфанными заболеваниями. Минздрав России согласился с мнением Уполномоченного о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан. Кроме того, по мнению Минэкономразвития России, для определения целесообразности принятия данного решения необходимо оценить объем дополнительных ассигнований федерального бюджета на эти цели до 2020 года.

Недопустимой является ситуация, когда для получения лекарственных средств, положенных по закону, в частности, экулизумаба, лица, страдающие болезнью Маркиафавы-Микели, вынуждены обращаться в суд. Однако и это не гарантирует защиту их прав. К примеру, только вмешательство Уполномоченного, обратившегося в территориальные органы Федеральной службы судебных приставов, позволило исполнить вступившие в законную силу судебные постановления (инвалид М. из Вологодской области, инвалид О. из Республики Калмыкия, инвалид Я. из Республики Чувашия).

Боль по нормативам

Порой недостаточное обеспечение обезболивающими (наркотическими) препаратами больных, находящихся в терминальной стадии рака, имеют трагические последствия.

Проблема с обеспечением онкобольных, находящихся в терминальной стадии рака, обезболивающими медикаментами особенно проявилась при совершении актов суицида (самоубийство отставного контр-адмирала А., который из-за несовершенства порядка обеспечения обезболивающими препаратами вовремя не получил необходимой ему медицинской помощи, и др).

Негативная ситуация, связанная с административными барьерами при получении указанной категорией больных необходимых им обезболивающих лекарственных препаратов, недопустима и требовала оперативного разрешения.

С этой целью соответствующие обращения направлены Уполномоченным в Департамент здравоохранения г. Москвы и заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Голодец О. Ю., в обращении к которой предложено разобраться в ситуации с обеспечением обезболивающими лекарственными средствами онкологических больных и принять необходимые меры по обеспечению прав граждан на охрану их здоровья и квалифицированную медицинскую помощь.

В результате Минздравом России разработана необходимая нормативная правовая база, регулирующая оборот наркотических средств и психотропных веществ, позволяющая врачам и при необходимости среднему медицинскому персоналу производить своевременное назначение и выписку наркотических лекарственных препаратов.

Наряду с этим позитивным является принятие Федерального закона от 31.12.14 № 501-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах», предусматривающего продление срока действия рецепта до 30 дней, упрощенный порядок уничтожения использованных в медицинских целях наркотических и психотропных средств, в том числе исключая необходимость возврата использованных трансдермальных терапевтических систем родственниками пациентов.

Психическое нездоровье — это не повод для нарушения прав пациентов

В установленном порядке рассматриваются обращения о нарушениях законодательства в сфере оказания психиатрической помощи, в том числе о недобровольной госпитализации, некорректном обращении, невозможности госпитализировать родственников, восстановлении дееспособности. Основную заботу вызывают жалобы на нарушение прав такой незащищенной категории граждан, как пациенты, находящиеся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания (психоневрологических интернатах).

В ходе посещений региональными уполномоченными по правам человека психиатрических учреждений, в том числе в Архангельской, Иркутской, Владимирской областях установлено, что условия оказания специализированной помощи не в полной мере соответствуют санитарно-гигиеническим нормам. Зачастую такие больницы занимают помещения, изначально не предназначенные для психиатрической службы: бывшие тюрьмы, колонии, интернаты, дома престарелых. Многие из них находятся в аварийном состоянии. Имеются отделения, в которых на одного пациента приходится 3 квадратных метра палатной площади, а в некоторых — и менее 2,5 квадратных метров. Рассчитанные на 70–90 человек отделения больниц и переполненные палаты затрудняют работу специалистов и способствуют росту напряженности как между пациентами, так и среди персонала.

Особого внимания заслуживает проблема необоснованно длительного пребывания в психиатрических стационарах недееспособных граждан, не нуждающихся в дальнейшем лечении и подлежащих переводу в интернатные учреждения психоневрологического профиля. Однако ввиду сохраняющейся очередности в стационарные учреждения социального обслуживания такие граждане нередко продолжают оставаться в психиатрических больницах весьма продолжительное время. Так, после многолетних усилий Уполномоченного по правам человека в Архангельской области в 2014 году из ГБУЗ АО «Архангельская клиническая психиатрическая больница» в стационарные учреждения социального обслуживания переведен 101 пациент, не нуждающийся в стационарном лечении. Вместе с тем на начало 2015 года в учреждении находилось 87 недееспособных пациентов, подлежащих выписке и состоящих в очереди по устройству в стационарные учреждения социального обслуживания.

В связи с выявленными в Иркутской области нарушениями по широкому спектру прав и законных интересов пациентов филиала ОГКУЗ «Иркутская областная психиатрическая больница № 2» (включая грубые нарушения санитарных норм) в ноябре 2014 года Уполномоченным инициирована проверка с привлечением Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В результате принят ряд мер прокурорского реагирования.

Однако при этом прослеживается и такой решающий фактор, обуславливающий непрекращающиеся нарушения в данной сфере, как отсутствие должного непрерывного и непосредственного контроля, который являлся бы внешним по организации, но внутренним по фактическому построению работы. Причем правовые основания для установления и ведения такой контрольно-надзорной деятельности имеются.

Законом Российской Федерации от 02.07.92 № 3185–1 (статья 38) предусмотрено создание государством независимой от органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья службы защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях. Между тем до настоящего времени данный институт не учрежден, что вызывает справедливые упреки со стороны медицинского сообщества, правозащитных организаций и граждан.

Для реализации своих полномочий институту государственной защиты прав этой специфической категории граждан целесообразно иметь следующие возможности: беспрепятственно посещать помещения медицинских организаций, иметь доступ к документации, беседовать наедине с пациентами и работниками медицинских организаций, получать письменные и устные объяснения от администрации медицинских организаций и работников; запрашивать у органов государственной власти и местного самоуправления необходимую информацию, направлять им свои замечания и предложения общего характера, принимать участие в обсуждении проектов нормативных и иных правовых актов в сфере охраны здоровья, защиты и восстановления прав пациентов, улучшения лекарственного и материального обеспечения стационаров; направлять жалобы пациентов в органы исполнительной власти, прокуратуру или суд, по просьбе пациента выступать в качестве его представителя; содействовать в реализации прав пациентов, закрепленных в статье 37 Закона, а также содействовать принятию мер по улучшению реабилитации и социальной адаптации лиц, выписанных из этих медицинских организаций. Статус представителей этого института должен обеспечивать независимость и неподотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам, в первую очередь, — органам исполнительной власти в сфере охраны здоровья (как это предусмотрено статьей 38 Закона), а также осуществление ими своей деятельности независимо от интересов психиатрических, медицинских, социальных служб, а также родственников пациентов или других лиц. Посещающие стационары представители данного института могут включать, например, юриста, врача-психиатра, специалиста по социальной работе и представителя общественных организаций. Это позволит оказывать различные виды правовой помощи, учитывая особенности социального функционирования лиц с психическими расстройствами, решать задачи изучения случаев нарушения законодательства при психиатрическом освидетельствовании, основаниях госпитализации, контроля за соблюдением процедуры рассмотрения судебных дел о принятии решения о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар, рассмотрения жалоб пациентов и принятия мер к устранению нарушений иных прав, закрепленных законодательством.

По итогам переговоров с представителями заинтересованных государственных и общественных организаций в ходе совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Уполномоченным взята на себя инициатива по разработке Концепции и соответствующего проекта закона. В настоящее время Концепция и проект федерального закона «О Коллегиях защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания» направлены Уполномоченным в Правительство

Российской Федерации и межведомственную рабочую группу при Министерстве здравоохранения Российской Федерации по реализации требования статьи 38 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

«Чтобы доказать инвалидность, надо иметь железное здоровье»

Проблемы в установлении инвалидности и реабилитация лиц с ограниченными возможностями здоровья связаны со сложными процедурами и неудобством их прохождения. Порой это требует больших физических затрат и душевных сил.

По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, численность лиц, состоящих на учете и получающих пенсию по инвалидности в системе Пенсионного фонда Российской Федерации в 2014 году, составила 12550 млн граждан (1,5 миллиона человек — инвалиды I группы, 6,4 миллиона человек — II группы; 4,2 миллиона человек — III группы, 590 тысяч детей-инвалидов).

Количество людей с инвалидностью неуклонно сокращается, что, на первый взгляд, должно являться позитивной тенденцией⁶⁷. Глубокий, непредвзятый анализ, в результате каких факторов это происходит, еще предстоит, но один из них очевиден: далеко не все потенциальные инвалиды способны преодолеть многочисленные барьеры на пути к установлению инвалидности.

К сожалению, пока в системе медико-социальной экспертизы сохраняются бюрократизм и субъективный подход к делу. Процедуры установления инвалидности, переосвидетельствования, разработки индивидуальной программы реабилитации продолжают оставаться весьма сложными и длительными.

Однако есть все основания полагать, что новые классификации и критерии, разработанные в рамках мероприятий Концепции совершенствования государственной системы медико-социальной экспертизы Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (с учетом положений Международной классификации функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья), должны обеспечить объективность и достоверность оценки ограничений жизнедеятельности инвалидов⁶⁸.

Эффективность же практического применения указанных классификаций и критериев можно будет оценить только по прошествии определенного времени и по результатам мониторинга ситуации с установлением инвалидности при новом правовом регулировании, в том числе с участием Уполномоченного и институтов гражданского общества.

Одним из важных аспектов качественного функционирования системы медико-социальной экспертизы является обеспечение физической и информационной доступности ее объектов, а именно — оборудование зданий и помещений, в которых проводится медико-социальная экспертиза, соответствующими приспособлениями для инвалидов по зрению, по слуху, имеющих нарушения опорно-двигательного аппарата.

Неоправданные ограничения для людей с ограниченными возможностями здоровья

Нельзя признать удовлетворительной ситуацию с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации со стороны Фонда социального страхования Российской Федерации и уполномоченных органов субъектов Российской Федерации.

В их числе — несвоевременное обеспечение инвалидов этими средствами, их ненадлежащее качество, в том числе из-за устаревших технологий производства, необоснованные отказы органов Фонда социального страхования Российской Федерации (далее — ФСС России) в выплате инвалидам ком-

67. Сайт Федеральной службы государственной статистики URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 30 января 2015 г.).

68. О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 сент. 2014 г. № 664. н // Рос. Газ. – 2014. – 12 дек.

пенсаций за самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации, сложный «маршрут» получения инвалидом технических средств реабилитации.

Вмешательство Уполномоченного, его обращения в ФСС России позволили решить ряд вопросов обеспечения инвалидов, которые безуспешно в течение длительного времени пытались самостоятельно реализовать свое право на протезы и другие технические средства реабилитации и получить компенсацию за самостоятельно приобретенные такие средства (так, инвалиды Ф. и Ф., проживающие в Пензенской и Ленинградской областях, были обеспечены протезами нижних конечностей, инвалид И. из Москвы получила направление на эндопротезирование коленного сустава, а инвалид Б. из Самарской области — компенсацию за самостоятельно приобретенную ортопедическую обувь и др.)⁶⁹.

Ряд существенных нарушений в сфере обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации выявлен Генеральной прокуратурой Российской Федерации, которая на запрос Уполномоченного сообщила, что в целях своевременного обеспечения отдельных категорий граждан техническими средствами реабилитации ФСС России прорабатываются вопросы выделения необходимых средств из федерального бюджета и формирования единого реестра инвалидов, нуждающихся в получении технических средств реабилитации. Уполномоченный отметил, что принятые меры являются промежуточным результатом, и оставил данный вопрос на личном контроле.

В этой связи необходимо принять соответствующие меры по своевременному и качественному обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе по совершенствованию законодательства в данной сфере. Также представляется необходимым расширение Федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.05 № 2347-р, включения в него иных крайне необходимых инвалидам технических средств реабилитации, таких как многофункциональные кровати с комплектующими приспособлениями, предметы санитарно-гигиенического оснащения.

«Барьеры на пути к безбарьерной среде»

Возможности передвижения для инвалидов и других маломобильных групп населения по-прежнему характеризуются низким уровнем доступности.

В декабре 2014 года принят социально значимый Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» от 01.12.14 № 419-ФЗ, вносящий изменения в 25 нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих оказание инвалидам услуг в сферах транспорта, культуры, информации, здравоохранения, связи, жилищно-коммунального хозяйства. Концепция проекта данного Федерального закона в апреле прошлого года поддержана Уполномоченным, а в июне 2014 года им направлены предложения о внесении в законопроект отдельных поправок.

Данным Федеральным законом с учетом статьи 5 Конвенции о правах инвалидов (ООН) в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» введена чрезвычайно важная норма о недопустимости дискриминации по признаку инвалидности и сформулировано определение данного вида дискриминации (общеизвестны нашумевшие в СМИ случаи, когда инвалидов не пускали в самолеты, кафе и магазины).

Так, в июле 2014 года Уполномоченному стало известно о ситуации, в которой оказалась проживающая в городе Москве девушка-инвалид Е. Она не смогла реализовать свое право на получение высшего образования в одном из столичных ВУЗов. При прохождении медико-социальной экспертизы Е. дано заключение о наличии у нее противопоказаний к получению высшего образования, при этом одна из членов комиссии сказала девушке: «Сделай доброе дело. Не занимай место у нормальных

детей». Такие высказывания, тем более от должностных лиц, в адрес людей с инвалидностью недопустимы.

Вмешательство Уполномоченного позволило провести повторную медико-социальную экспертизу, по результатам которой вынесено заключение о возможности получения Е. высшего профессионального образования.

Как показал анализ жалоб, поступивших к Уполномоченному в 2014 году, в сфере создания безбарьерной среды для инвалидов остается еще много нерешенных проблем, таких как обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, нехватка доступных транспортных услуг для инвалидов, невозможность большинства из них реализовать право на трудоустройство, проблемы с внедрением инклюзивного образования и другие.

Одной из наиболее острых является и проблема трудоустройства инвалидов. Доля работающих инвалидов трудоспособного возраста составляет примерно 31,9% от общей численности инвалидов трудоспособного возраста. С целью разрешения данной проблемы для инвалидов, способных и желающих работать, необходимо создание условий, при которых они смогут трудоустроиться на адаптированные к их особым потребностям рабочие места.

Еще в 2013 году Уполномоченный в связи с жалобами от инвалидов о нарушении их права на труд обращался в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросу ускорения принятия нормативного правового акта, устанавливающего основные требования по оснащению (оборудованию) рабочих мест с учетом нарушенных функций инвалидов и ограничений их жизнедеятельности. В этой связи Минтрудом России издан Приказ от 19.11.13. № 685 н «Об утверждении основных требований к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности», который вступил в действие в апреле 2014 года.

По-прежнему актуален вопрос отсутствия технической приспособленности жилых зданий под нужды инвалидов, из-за чего они лишены возможности выйти из домов, в которых проживают, реализовать право вести самостоятельный, независимый образ жизни, установленное статьями 9 и 19 Конвенции о правах инвалидов (ООН). Данная проблема неоднократно освещалась Уполномоченным в его ежегодных докладах.

К сожалению, существует устойчивая проблема приспособления под нужды инвалидов зданий старой постройки, например, пятиэтажных «хрущёвок». Органы государственной власти и местного самоуправления не в состоянии решить многие вопросы по приспособлению лифтов и лестниц в жилых домах для беспрепятственного перемещения инвалидов, поскольку для этого отсутствует техническая возможность. Планировка многих квартир также не позволяет приспособить их под нужды проживающих в них инвалидов.

В этой связи необходимо искать иные пути решения данной проблемы. Например, переселением инвалидов из домов, в которых отсутствует указанная техническая возможность, в специально приспособленное жилье, в квартиры на первых этажах. Положительный опыт по переселению инвалидов-колясочников в специально адаптированные квартиры на первом этаже в домах-новостройках имеется в Республике Татарстан.

Через формулы — к пенсиям

Для абсолютного большинства россиян остаются непонятными методики расчета пенсий и механизмы подтверждения трудового стажа.

В бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах»⁷⁰ глава государства отметил необходимость повышения уровня прозрачности пенсионной системы, в частности, пенсионная формула должна быть стабильной, понятной как

70. О бюджетной политике в 2014–2016 годах: Бюджетное послание Президента Российской Федерации В. В. Путина от 13 июня 2013 г. // Солидарность. – 2013. – № 23.

работодателям, так и гражданам. С января 2015 года в рамках очередной пенсионной реформы вступили в силу Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»⁷¹ и Федеральный закон от 28.12.2013 № 424-ФЗ «О накопительной пенсии»⁷².

Формула, по которой рассчитываются страховые пенсии в новом пенсионном законодательстве, баллы, требующие установления денежного эквивалента, стоимость пенсионного коэффициента и т. п., чрезвычайно сложны для понимания не только гражданами, но и должностными лицами.

В центре внимания Уполномоченного остаются и вопросы защиты пенсионных прав граждан, применения и совершенствования законодательства. Еще в 2013 году Правительство Российской Федерации приняло решение о заморозке передачи пенсионных накоплений будущих пенсионеров за 2014 год в негосударственные пенсионные фонды, направив их в распределительную часть пенсионной системы; подразумевалось, что это вынужденная, но единовременная мера.

Однако в 2014 году Правительством Российской Федерации вновь принято решение о направлении в 2015 году средств страховых взносов граждан на обязательное пенсионное страхование в полном объеме на формирование и финансирование страховой пенсии в распределительной составляющей пенсионной системы.

Продление моратория на перевод накопительной части в негосударственные пенсионные фонды подрывает доверие граждан к предсказуемости политики государства в области пенсионного обеспечения. Накопленные гражданами средства должны в большей мере способствовать повышению их материального уровня при выходе на пенсию.

По-прежнему актуальна проблема реализации права на получение пенсий, исчисленных из среднемесячного заработка, для граждан, чьи первичные документы о заработке за период до их регистрации в системе обязательного пенсионного страхования утрачены в результате военных действий, стихийных бедствий, халатности работодателей, работников архивов и иных причин.

Из-за невозможности исчисления пенсий из среднемесячного заработка, полученного в период работы указанных граждан, пенсии им устанавливаются в минимальных размерах. Вместе с тем реализация данного принципа, не затрагивающая индивидуального характера трудовой деятельности гражданина, позволила бы в большей мере защитить права граждан, не имеющих возможности подтвердить свой среднемесячный заработок по независящим от них причинам

К сожалению, они все чаще уходят из жизни...

В целях безусловного выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» в период с 2008 по 2013 годы выделено 286,3 млрд рублей, что позволило обеспечить жильём 272 885 ветеранов Великой Отечественной войны⁷³. Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий в 2014 году были предусмотрены в объёме 9 млрд рублей, что позволяло обеспечить жильем не менее 8000 человек.

Вместе с тем обращения граждан свидетельствуют о необходимости устранения недостатков правового регулирования по вопросу использования членами семьи ветеранов единовременной денежной выплаты, предоставленной на строительство или приобретение жилого помещения, но не реализованной по целевому назначению по причине смерти ветерана.

На практике существует неопределенность правового регулирования, что влечет за собой разное истолкование и применение нормы Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», которое не согласуется с принципом равенства всех перед законом и судом, закрепленным в часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, и с основанным на конституционных положениях принципом социальной справедливости.

71. О страховых пенсиях: Федер. закон Российской Федерации от 28 дек. 2013 г. № 400-ФЗ. // Рос. Газ. – 2013. – 31 дек.

72. О накопительной пенсии: Федер. закон Российской Федерации от 28 дек. 2013 г. № 424-ФЗ. // Рос. Газ. – 2013. – 30 дек.

73. Некоторые цифры и факты 2014 года. / Правительство России URL: <http://www.government.ru/news/16400/> (дата обращения: 31 дек. 2014 г.).

В июне 2014 года Уполномоченным было представлено Президенту Российской Федерации⁷⁴ предложение о разработке законопроекта, предусматривающего внесение необходимых изменений в названный Федеральный закон, а именно в его статью 23.2. В дальнейшем был предложен вариант проекта федерального закона⁷⁵, предусматривающего предоставление права на реализацию перечисленной на счет ветерана Великой Отечественной войны выплаты, но не использованной им при жизни, — для проживающих совместно с ним членов семьи, только в случае если после смерти ветерана у них сохраняются основания для улучшения жилищных условий.

«Дети войны»: непризнанный статус

На протяжении многих лет к Уполномоченному поступают предложения о законодательном установлении правового статуса поколения детей войны и установления для них мер социальной поддержки. Инициаторами выступают как руководители общественных организаций, представляющие интересы граждан, переживших военное детство в годы Великой Отечественной войны, так и пенсионеры, именующие себя «детьми войны».

В настоящее время действующее законодательство Российской Федерации не содержит понятия «дети войны». За последние годы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесено множество различных законопроектов, направленных на установление правового статуса данной категории граждан с предоставлением социальных гарантий. В большинстве своем они были отклонены.

В ряде субъектов Российской Федерации региональным законодательством установлены меры социальной поддержки граждан бывших в годы Великой Отечественной войны несовершеннолетними.

В январе 2014 года с предложением проинформировать о своей позиции по вопросу установления правового статуса людей, в раннем возрасте переживших войну, и предоставления им мер социальной поддержки, Уполномоченным было направлено обращение к полномочным представителям Президента Российской Федерации в Центральном, Северо-Западном, Уральском, Дальневосточном и Южном федеральных округах и к главам 13 субъектов Российской Федерации.

Как усматривается из поступивших ответов, позиция правительств (администраций) субъектов Российской Федерации в основном сводится к необходимости выработки на федеральном уровне единых критериев, на основании которых граждане могут быть отнесены к категории «дети войны», и установления единого подхода к предоставлению им дополнительных к существующим мер социальной поддержки.

Предложения Уполномоченного, согласно полученным ответам, направлены Председателю Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов для включения в уже находящиеся на рассмотрении законопроекты.

Национальная безопасность начинается с защиты прав семьи и детей

Анализ жалоб и обращений по вопросам нарушений конституционных прав детей и семьи, поступающих на имя Уполномоченного, свидетельствует об отсутствии комплексного подхода к реализации государственной политики в сфере защиты указанных прав, включающей в себя профилактику социального сиротства, беспризорности, безнадзорности, алкоголизма, наркомании, суицидов, противоправных деяний, совершаемых несовершеннолетними и в отношении них. Отсутствие единого информационно-аналитического и правового пространства, четкого понятийного аппарата, а также ведение ведомственных взаимонесогласованных учетов влияют на правоприменительную практику, формируют необъективную статистику, не отражающую реальное положение дел, что в итоге ведет к нарушению прав граждан.

74. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Президенту Российской Федерации № ЭП 15333-28 от 2 июня 2014 г.

75. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к помощнику Президента Российской Федерации – начальнику Государственно-правового управления Президента Российской Федерации № ЭП 6805-281 от 13 марта 2015 г.

Так, при применении статьи 156 Уголовного кодекса Российской Федерации «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего» с 1996 года сотрудники прокуратуры, правоохранительных органов и судьи по-прежнему субъективно определяют признаки «жестокости обращения» с детьми⁷⁶. Произвольное определение уровня жестокости для уголовного преследования одних лиц и для решения вопроса в порядке гражданского судопроизводства о применении крайней меры семейно-правовой ответственности к другим, по мнению Уполномоченного, таит в себе набор опасных рисков и благоприятную почву для коррупции.

В Семейном кодексе Российской Федерации (далее — СК РФ) нет определения условиям, представляющим угрозу жизни или здоровью детей, либо препятствующим их нормальному воспитанию и развитию (ст. 121 СК РФ). Учитывая, что законодатель требует в этих случаях немедленное изъятие ребенка из семьи (ст. 77 СК РФ), здесь не должно быть «права на ошибку» и субъективного толкования⁷⁷.

В связи с актуализацией в последнее время тем «домашнего» и «семейного» насилия Уполномоченный считает недопустимым дискредитацию института семьи. Современный единый учет преступлений объединяет по смыслу семейные отношения и отношения, возникающие между соседями по квартире, подъезду и т.д. Это не позволяет разграничить проблемы семейных, домашних и коммунальных правонарушений, всех относящихся к противоправным деяниям на бытовой почве, понять масштаб тех и других, чтобы выработать меры профилактики или помощи. Осуществление мер по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав действующее законодательство возлагает на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — Комиссии). Нормативно-правовая база⁷⁸, регулирующая их деятельность в настоящее время, значительно устарела и не соответствует задачам, стоящим перед комиссиями на современном этапе. В то же время наметившуюся в последние годы тенденцию решения проблем такого регулирования посредством внесения изменений в Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее — Закон № 120-ФЗ)⁷⁹ сложно назвать целенаправленной, системной и эффективной. Более того, разъяснения новых норм Пленумом Верховного Суда Российской Федерации⁸⁰ ясности не вносит.

Взаимодействие субъектов профилактики также не регламентировано, что ведет к их нескоординированной деятельности, разрозненности, дублированию друг друга, и в итоге — к дисфункции системы, неразумному увеличению штатов, нерациональному использованию бюджетных средств, снижает результативность работы.

С целью совершенствования мер защиты прав человека Уполномоченный принимает участие в работе Правительственных коллегияльных органов⁸¹.

Как членом Правительственной Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в декабре 2014 года Уполномоченным внесены предложения в План работы на 2015 год: о недопустимости выселения семей с несовершеннолетними детьми из единственного жилья; о практике выявления, учета, реабилитации несовершеннолетних и родителей, употребляющих спиртные напитки, токсические, наркотические и психоактивные вещества; о мерах по выявлению и привлечению к ответственности взрослых лиц, допускающих продажу несовершеннолетним алкогольной продукции, вовлекающих их в совершение преступлений, пьянство и склоняющих к употреблению наркотиков; о практике отобрания детей при непосредственной угрозе их жизни и здоровью, ограничении и лишении родительских прав и совершенствованию работы по сохранению кровной семьи; о мерах по исполнению

76. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 № 63-ФЗ. : в ред. Федер. закона от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – ст. 2954.

77. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 1995 № 223-ФЗ: в ред. Федер. закона от 4 нояб. 2014 № 333-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – ст. 16.

78. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – ст. 3177; Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 нояб. 2013 г. № 995. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 45. – ст. 5829.

79. О внесении изменений в статьи 4 и 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: Федер. закон от 30 дек. 2012 г. № 297-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53 (часть I). – ст. 7622.

80. О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: Постановление Пленума Верховного Суда от 01 фев. 2011 г. № 1. // Рос. Газ. – 2011. – 11 фев.

81. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 07 июля 2014 г. № 1243-р Уполномоченный включен в состав Правительственной Комиссии по профилактике правонарушений, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09 авг. 2014 г. № 1486-р - в состав Правительственной Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

судебных решений о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей, отобрании ребенка, предоставлении жилья детям-сиротам и оставшимся без попечения родителей; о мерах по профилактике правонарушений несовершеннолетними, привлеченными к уголовной и административной ответственности, а также совершившими общественно-опасные деяния до достижения возраста уголовной ответственности и ряд других.

Несмотря на принятие многочисленных законов, планов, концепций, стратегий, создание рабочих групп и внесение точечных изменений в законодательство, острота проблем в сфере семьи и детства не снижается. Более того, возникли новые вызовы, требующие динамичной и адекватной реакции, согласованных системных взаимосвязанных действий.

Уполномоченный предлагает рассмотреть возможность внесения в повестку дня заседания Совета Безопасности Российской Федерации вопрос «О состоянии и мерах по совершенствованию системы защиты прав семьи и детей, профилактики беспризорности, безнадзорности, алкоголизма, наркомании, суицидов, противоправных деяний, совершаемых несовершеннолетними и в отношении них», что позволит принять итоговый документ с постановкой задач как ведомствам, так и главам регионов.

Проблемы занятости и трудовых отношений в 2014 году

Немного статистики:

По данным Росстата, в 2014 году уровень общей безработицы в среднем составил 5,2% от численности экономически активного населения против 5,5% в 2013 году, уровень регистрируемой безработицы в целом по Российской Федерации составил 1,2% от численности экономически активного населения против 1,3% в 2013 году. Среди безработных 56% — мужчины, 44% — женщины; 61,8% безработных — жители городов. Средний возраст безработного составляет 36 лет.

По данным Минтруда России, в 2014 году в субъектах Российской Федерации создано около 15 тысяч новых рабочих мест для инвалидов, увеличен средний размер возмещения затрат работодателя на оснащение рабочего места для инвалида и создание инфраструктуры, необходимой для беспрепятственного доступа к специальным рабочим местам до 100 тысяч рублей.

Количество несчастных случаев на производстве в 2014 году снизилось на 19% в сравнении с 2013 годом.

Между тем права работников нередко нарушаются работодателями на всех этапах трудовых отношений: при приеме на работу, в процессе труда, в ходе увольнения. Прием на работу часто производится без соблюдения законных процедур, в том числе без заключения трудовых договоров, так что рабочие часто даже не знают условий, в которых они должны работать. Обыденное явление — дискриминация по возрасту при приеме на работу. В трудовых договорах при приеме на работу не прописываются взаимные права и обязанности, что позволяет работодателю навязывать работнику дополнительные функции. Вместо трудовых договоров оформляются гражданско-правовые, о чем работник может и не подозревать. Нарушение правил техники безопасности почти в порядке вещей; несчастные случаи на производстве, как правило, вменяются в вину самим работникам.

В условиях финансового кризиса работодатели быстро возвращаются к практике задержек зарплаты, выплате ее «в конверте». С кризисными временами связана интенсификация труда и уменьшение заработков. Нормой становится бесплатная сверхурочная работа. Увольнения без соблюдения законных процедур тоже обычное для российских работодателей явление. Чаще всего на работника оказывают давление, чтобы он уволился «по собственному желанию». Участились случаи, когда работодатель злоупотребляет правом на увольнение руководителя предприятия (организации) по пункту 2 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации⁸², а также правом на увольнение за прогул работника, оказавшегося в тяжелой жизненной ситуации, которому постфактум отказывают в оформлении ранее устно согласованного отгула или отпуска за свой счёт.

Последствия нарушений работодателями прав человека на работе: снижение установок работников на инициативу и добросовестность; рост государственных расходов на воспроизводство рабочей силы; уход в тень трудовых отношений, снижение управляемости.

В таких условиях неизмеримо возрастает роль трехсторонних комиссий.

«Работающие бедные»

Длительное время минимальный размер оплаты труда не приводится в соответствие с величиной прожиточного минимума.

Согласно исследованию Института социологии РАН, если среди пенсионеров из-за получения ими надбавок и индексаций к бедным можно отнести около 15%, то среди работающих граждан — более 60%. Среди «работающих бедных» примерно 14% — семьи с двумя детьми, свыше 50% — с тремя и более. Около 80% тех, чья бедность длится больше трех лет, становятся хроническими бедняками.

Для того чтобы минимальный размер оплаты труда (далее — МРОТ) выполнял свою социальную функцию, необходимо определять его границы на адекватном уровне.

По итогам длительного обсуждения Минтруд России заявил о перспективах поэтапного повышения МРОТ до уровня прожиточного минимума трудоспособного населения вплоть до 1 октября 2018 года. Однако в условиях финансово-экономического кризиса, инфляции и роста цен на продукты перенос жизненно важных для простых граждан вопросов «на потом» вряд ли можно считать приемлемым. Кризис проявляется не только в макроэкономике. Самые низкооплачиваемые категории работников ощущают его гораздо острее, чем банки, инвесторы и финансовые аналитики. У неквалифицированных работников бюджетной сферы (например, санитарок, нянечек, техничек, поваров, сторожей) заработная плата нередко равна МРОТ, то есть в 2014 году 5554 рублям, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Трудно не согласиться с необходимостью экономии бюджетных средств, но еще труднее понять, как человек будет выживать на пять с половиной тысяч рублей в месяц.

С учетом неблагоприятных факторов социально-экономического развития в 2014–2015 году Уполномоченный обращает внимание Правительства Российской Федерации на недопустимость приостановки или замедления процесса сближения МРОТ с величиной прожиточного минимума.

Первоочередное право: реализация трудовых прав граждан России должна осуществляться в приоритетном порядке

Не подлежит сомнению, что в условиях прогнозируемого роста безработицы первоочередной задачей государства является поддержка своих граждан, обеспечение их занятости и приоритетного права на труд. Не случайно Президент Российской Федерации предложил разработать национальный справочник профессий, востребованных на рынке труда.

По заявлению Минтруда России, в утвержденных в 2014 году новых Правилах определения органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников, предусмотрены новые механизмы, гарантирующие принцип приоритетности замещения вакантных рабочих мест российскими работниками.

В 2014 году главным условием легальности трудовых отношений работодателя с мигрантами являлось получение квоты на привлечение иностранной рабочей силы. Но до сих пор нет внятного объяснения той или иной квоте, анализа социальных рисков в связи с наплывом дешевой иностранной рабочей силы, что не дает точных представлений о реальной потребности экономики в иностранных работниках. А значит, нет и убедительного объяснения для местного населения, почему нам нужно именно столько приезжих, занимающих рабочие места. Около 3,6 миллионов иностранных граждан, по данным Федеральной миграционной службы, нелегально находятся на территории России⁸³.

Необходимо создавать предпосылки для притока мигрантов с определенными возрастными, образовательными, профессиональными и иными характеристиками, важными для регионов. И это должно происходить на основе специальных исследований мониторингового типа, которые позволят систематически и динамично выявлять сферы экономики, отрасли, типы и группы предприятий, нуждающихся в притоке иностранной рабочей силы, которые при этом не создадут препятствий и неудобств для местного населения.

Принято считать, что трудовые мигранты заполняют в основном многие непрестижные ниши на рынке труда с тяжелыми условиями работы, на которые не всегда соглашаются местные жители: в сферах строительства, обрабатывающих производств, оптовой и розничной торговли, в сельском и лесном хозяйствах. Многие российские граждане постоянно недовольны своей зарплатой, а приезжие молчат — они рады и зарплате в 5 000 рублей (хотя какая сумма указывается в зарплатных ведомостях, знают только работодатель и налоговые службы). Однако государственная политика занятости не должна прикрываться стереотипами о неготовности россиян к трудоустройству в сферах торговли, благоустройства и производства.

Обращают на себя внимание данные в сфере предоставления коммунальных, социальных и персональных услуг среди занятости населения города Москвы, что занимает всего 4,1% рынка трудоустроенных. При этом потребность в рабочей силе составляет всего 3,1%. Заработная плата в этой сфере также существенно ниже, чем средняя по всем видам экономической деятельности. Объяснить такую необычную статистику для многомиллионного города возможно тем, что данная сфера трудоустройства имеет все признаки теневой зоны.

Стоит обратить внимание на возросшее в 2014 году количество привлекаемых квалифицированных иностранных работников. Если в целом количество приезжих работников в 2014 году уменьшилось и составило 93,5% от потребности 2013 года (1745584 человек), то количество квалифицированных рабочих кадров из-за рубежа возросло. В 2014 году они составили 82,4% от общей потребности в иностранных работниках, тогда как в 2013 году этот показатель составлял 79%⁸⁴. При данной устойчивой тенденции очень важно не допустить, чтобы за бортом трудоустройства оставались граждане России с аналогичной квалификацией.

Вместе с тем оценки реальных возможностей россиянами реализовать себя отстают от их желаемых запросов. Многие эксперты отмечают, что социальные лифты на сегодняшнем этапе практически заблокированы. Сейчас работодатели считают выгодными для себя короткие стратегии в отношении с работниками, когда непонятно, что будет с предоставленным рабочим местом уже через год-два. Наличие возможности реализовать себя наиболее важно для молодых людей с высшим образованием, жителей столицы и крупных городов, сравнительно более состоятельных россиян. «Возможность реализовать себя» — это востребованная ныне ценность, недостижимость которой чаще всего стимулирует отъезд за границу образованных молодых людей. Изменение подходов в формировании трудовой политики позволило бы создать условия, удовлетворяющие в приоритетном порядке кадровые запросы определенной категории российских граждан. Необходимо создать условия, при которых использование отечественных трудовых ресурсов было бы более выгодно, чем замещение их нелегальным миграционным потоком.

В июле 2014 года Государственной Думой был принят в первом чтении проект федерального закона № 535567–6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами по патентам и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», изменяющий доступ трудовых мигрантов к рынку занятости. Правовой анализ законопроекта позволил выявить ряд положений, не способствующих в полной мере осуществлению прав и законных интересов как мигрантов, так и их потенциальных нанимателей.

84. Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2014 год: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 окт. 2013 г. № 977. // Опубликован 05 нояб. 2013 г. на официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru/>.

На этом основании в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству Уполномоченным направлялось заключение⁸⁵, ряд правовых позиций которого учтен при доработке законопроекта и в дальнейшем нашел отражение в Федеральном законе⁸⁶ об установлении более гибких правил относительно сроков обращения за патентами и территории их действия, а также в части гарантий рассмотрения обращений, содержащих информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации о миграционном учете.

«Право на очередь»

Граждане, имеющие право на получение жилого помещения по договору социального найма во внеочередном порядке, годами и десятилетиями ожидают положенного им жилья, даже имея на руках судебные решения в их пользу.

Основными причинами нарушений прав граждан на получение жилья вне очереди являются отсутствие свободных жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования в уже построенных домах и отсутствие строительства нового муниципального жилья из-за острой нехватки денежных средств на эти цели.

Как показывает практика, даже вынесение судами решений, удовлетворивших законные требования граждан к местным органам власти, еще не является гарантией обеспечения их жильем. В каждом субъекте Российской Федерации такие решения судов не исполняются длительное время (на протяжении нескольких месяцев и даже лет).

В июле 2014 года Европейский Суд по правам человека вынес пилотное Постановление № 194 по делу «Герасимов и другие против России»⁸⁷. В нем речь шла о жалобах одиннадцати граждан из разных регионов России, шесть из которых пострадали от длительного неисполнения решений судов, обязавших органы власти предоставить им жилое помещение.

Представляется необходимым предложить законодателю выработать единый порядок исполнения судебных решений по предоставлению жилых помещений. В том числе решить вопрос об источниках финансирования этой статьи расходов (на условиях софинансирования регионального и муниципального бюджетов), а также обязать органы власти всех уровней ежегодно предусматривать в своих бюджетах средства на исполнение решений судов о приобретении жилья.

«Ни родителей, ни родительского крова»

На протяжении многих лет сохраняется актуальность проблемы обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа.

С 1 января 2013 года действует новый порядок обеспечения жильем детей-сирот и лиц из их числа, согласно которому они должны получить квартиры по договорам найма сроком на пять лет из специализированного жилого фонда. Ответственность за решение жилищных проблем детей-сирот возложена на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Одними из первых регионов, где появились специализированные жилищные фонды для сирот, стали Пермский край, Липецкая, Псковская и Амурская области. Однако далеко не во всех регионах положение дел можно назвать благополучным. Наибольшее количество жалоб к Уполномоченному на нарушение жилищных прав детей-сирот и просьб разъяснить их право на получение жилья поступает из Республики Башкортостан, Краснодарского края и Архангельской области.

Анализ материалов по жалобам и изучение ситуации в регионах показывает, что основными причинами проблем в реализации права детей-сирот на получение жилого помещения являются:

85. Обращение Уполномоченного к Председателю Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству от 07.11.2014 № ЭП 31234-28

86. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 24 нояб. 2014 г. № 357-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 48. – ст. 6638.

87. Пилотное Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Герасимов и другие против России» (Gerasimov and Others v. Russia, жалобы № 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11 и 60822/11). // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-145212> (дата обращения: 01 июля 2014 г.).

- несоответствие объема выделяемых бюджетных средств фактическому количеству очередников из числа детей-сирот, которые должны быть обеспечены жильем по мере возникновения такого права;
- постоянный рост цен на жильё, существенно опережающий устанавливаемые нормативы стоимости квадратного метра для строительства или приобретения жилья для детей-сирот и лиц из их числа;
- отсутствие свободных жилых помещений по установленным региональным законодательством учетным нормам предоставления и связанные с этим сложности создания специализированного жилого фонда для детей-сирот.

Кроме того, из года в год наблюдается несвоевременное перечисление субсидий из средств федерального бюджета и неполное освоение регионами выделенных средств. На конец 2013 года остаток неосвоенных средств составлял более 1 миллиарда рублей. Задолженность перед детьми-сиротами на 1 января 2014 года имеют 34 субъекта Российской Федерации. Аналогичная ситуация складывалась в 2014 году⁸⁸.

Уполномоченным предлагается Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об усовершенствовании методики расчета норматива стоимости квадратного метра, на основе которого определяются объемы денежных средств, выделяемых для строительства и приобретения жилья для детей-сирот и лиц из их числа.

С учетом объективных сложностей формирования специализированного жилого фонда для детей-сирот и лиц из их числа, возможные пути решения помимо прочего видятся в совершенствовании законодательства в указанной сфере правоотношений, включая совершенствование системы торгов и закупок с целью установления более гибкой процедуры покупки для них жилья.

«Молодость проходит быстрее, чем очередь»

Надежды многих молодых семей на получение государственной поддержки в жилищной сфере не оправдываются, поскольку выделяемых ежегодно денежных средств недостаточно, чтобы обеспечить всех очередников.

В работе Уполномоченного особое внимание уделяется обращениям молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий и имеющих право на государственную поддержку в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей»⁸⁹. Анализ жалоб таких граждан показывает, что органы местного самоуправления зачастую исключают из указанной подпрограммы молодых людей, которым в процессе участия в ней исполнилось 36 лет, на основании положений пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования⁹⁰.

Однако названные положения не регулируют порядок исключения молодой семьи из числа участников подпрограммы, а предусматривают требования, предъявляемые к лицам, претендующим на участие в подпрограмме. При этом возможность исключения граждан из числа участников подпрограммы указанными Правилами, в том числе в связи с достижением определенного возраста, не предусмотрена.

Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» хотя и имеет срочный характер, тем не менее напрямую зависит от финансирования различных бюджетных уровней. В связи с этим семьи, претендующие на упомянутые меры жилищной поддержки, зачастую длительное время стоят в очереди в ожидании улучшения своих жилищных условий и рискуют, как следствие, утратить соответствие ее требованиям исключительно по возрастному признаку.

Такое положение порождает необоснованные различия в объеме социальных прав граждан, относящихся к одной категории, и тем самым подрывает доверие к институтам государства, принявшего на себя публичные обязательства.

88. Задолженность перед детьми-сиротами по обеспечению жильем в количестве более 1 тыс. человек имеют 34 региона: материалы коллегии Счетной Палаты по промежуточным результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ исполнения поручений Президента Российской Федерации и реализации законодательства Российской Федерации по вопросам совершенствования государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». // URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/19106/> (дата обращения: 18 сент. 2014 г.).

89. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 годы, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.10 № 1050.

90. Приложение № 3 к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище».

Данная позиция отражена в заключении Уполномоченного, направленном в октябре 2014 года в Конституционный Суд Российской Федерации⁹¹ в связи с рассмотрением жалобы гражданки С. Согласно сформулированной им правовой позиции в Определении от 15.01.15 № 3-О⁹² установление категорий граждан, нуждающихся в жилище, определение порядка и условий обеспечения им с учетом социального статуса относится к прерогативе законодателя и (или) Правительства Российской Федерации, исходя из имеющихся у государства финансово-экономических и иных возможностей.

Уполномоченный отмечает социальную значимость и актуальность данной подпрограммы, предоставляющей молодым семьям возможность более гибких и оперативных способов улучшения жилищных условий (с использованием их собственных денежных средств). Вместе с тем представляется необходимым Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об изменении механизма предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилья, повысив степень их гарантированного получения.

«Бездомные... офицеры»

По-прежнему продолжает оставаться острой «застарелая» жилищная проблема у военнослужащих запаса и членов их семей, проживающих в бывших закрытых военных городках.

Один из многочисленных примеров критической ситуации сложился в городском поселении Роцинский Самарской области. Правительством Российской Федерации он был исключен из Перечня закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации, имеющих жилищный фонд. В результате более тысячи военнослужащих запаса и членов их семей, проживающих в этом поселении, утратили право на отселение из него, не получив при этом право на приватизацию занимаемых ими служебных квартир. В попытке привлечь внимание к проблеме и отстоять свои права жители стали проводить митинги, массово обращаться в государственные органы, предпринимать попытки перекрыть федеральную трассу. Противостояние жителей получило широкое освещение в СМИ, один офицер скончался от инфаркта. Всё это лишь малая часть борьбы за права.

В соответствии с приказом заместителя Министра обороны Российской Федерации, регламентирующим вопросы исключения из специализированного жилищного фонда и передачи объектов недвижимости в собственность городского поселения Роцинский⁹³, 649 квартир должны были быть переведены из служебных в собственность муниципалитета, что позволило бы приватизировать их семьями военнослужащих запаса. Однако проблема до конца так и не решена: акты приема-передачи на 270 квартир из Минобороны России в администрацию городского поселения Роцинский не поступили. Неразбериха в документах по сдаче жилых домов в эксплуатацию и нерасторопность ФГУ «Приволжско-Уральское территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России не может служить оправданием длящегося нарушения прав военнослужащих, уволенных в запас. Уполномоченный настаивает на немедленном принятии Минобороны России мер, направленных на исполнение изданного им же приказа. Офицеры выполнили свой долг перед страной — Минобороны России обязано выполнить свой долг перед офицерами.

Жилой фонд во многих бывших военных городках изношен, квартиры в таких домах фактически не имеют «рыночной стоимости», поэтому решить вопрос путем продажи военными пенсионерами своих квартир и покупки жилья в других городах практически невозможно.

В 2014 году Уполномоченным направлялись предложения по возможному решению данной проблемы Министру обороны Российской Федерации, Министру регионального развития Российской Федерации и Министру строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации⁹⁴.

91. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации № ЭП32648-26 от 19 дек. 2014 г.

92. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Сигиной Ксении Владимировны на нарушение ее конституционных прав положениями подпункта «а» пункта 6 и подпункта «а» пункта 18 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 янв. 2015 г. № 3-О. // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141101/ (дата обращения: 15 янв. 15 г.).

93. Об исключении из специализированного жилищного фонда и передаче в собственность городского поселения Роцинский муниципального района Волжский Самарской области объектов недвижимого имущества: Приказ заместителя Министра обороны Российской Федерации от 7 дек. 2013 г. № 1099.

94. Вопросы отселения из закрытых военных городков семей уволенных военнослужащих находились в компетенции Министерства регионального развития Российской Федерации до их передачи в ведение Министерства строительства и ЖКХ Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 08 сент. 2014 г. №612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации».

В частности, предлагалось сохранить за военными пенсионерами, проживающими на территориях бывших закрытых военных городков и желающими переселиться из них в иные муниципальные образования и субъекты Российской Федерации, право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета посредством получения государственного жилищного сертификата⁹⁵. Уполномоченный рассчитывает на конструктивную работу по разрешению затронутой жилищной проблемы со всеми федеральными органами власти.

Анализ поступающих к Уполномоченному жалоб военнослужащих свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования механизма реализации ими права на улучшение жилищных условий. Если для предоставления жилых помещений военнослужащим применяется норма в 18,0 кв.м. на 1 человека⁹⁶, то для постановки в очередь на улучшение жилищных условий единой федеральной учетной нормы нет. Ее размеры устанавливаются органами местного самоуправления (от 9,0 до 15,0 кв.м. на человека) в различных субъектах Российской Федерации, что меньше нормы предоставления жилья военнослужащим. В результате возникает неравенство между правом военнослужащих на обеспечение жильем и размерами жилья. А главное, в расчет принимается учетная норма, устанавливаемая органами местного самоуправления, тогда как обеспечение военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями осуществляется Минобороны России за счет средств федерального бюджета.

Уполномоченным в течение 2014 года неоднократно направлялись обращения по вопросу установления для военнослужащих единой федеральной учетной нормы в Правительство Российской Федерации⁹⁷. Соотношение положительных и отрицательных заключений федеральных органов исполнительной власти на предложения Уполномоченного постепенно меняется в пользу исключения неравенства между военнослужащими в реализации их прав на обеспечение жильем. Уполномоченный вправе рассчитывать на то, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации обратят внимание на изложенную проблему и поддержат предложение об установлении единой учетной нормы площади жилого помещения для военнослужащих.

«Непросто, когда некуда идти»

Граждане, оказавшиеся без жилья, должны иметь возможность обрести крышу над головой, пусть временно...

Актуальной является проблема граждан, которые оказались без жилья вследствие той или иной экстремальной ситуации. Особенно сложные обстоятельства складываются в зимний период и для семей с детьми. Пребывающие в стрессовом состоянии граждане оказываются не в силах самостоятельно решить жилищный вопрос. Далеко не всегда помогает и государство, оставляя людей один на один со своей бедой.

В соответствии с законом, временное жилье гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, предоставляется в маневренном фонде.

Значительное количество обращений по этой теме свидетельствует о фактическом отсутствии сформированного государственного и муниципального жилищного маневренного фонда. Наблюдается как острый дефицит жилых помещений маневренного фонда, так и их неудовлетворительное инженерно-техническое состояние.

Полномочия по созданию и содержанию маневренного фонда, возложенные на органы государственной власти и местного самоуправления, реализуются ими не в полном объеме. А отсутствие должной ответственности за исполнение своих обязанностей позволяет им манипулировать ситуацией, ссылаясь на отсутствие финансирования.

95. Предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации заключалось в дополнении Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством" федеральной целевой программы "Жилище" на 2011 - 2015 годы».

96. О статусе военнослужащих: Федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ; в ред. Федер. закона от 24 нояб. 2014 г. № 360-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 22. – ст. 2331.

97. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Председателю Правительства Российской Федерации № ЭП 10799-27 от 22 апр. 2014 г.

Необходимо отметить, что в некоторых муниципальных образованиях (например, в Томске и Ростове-на-Дону) разработаны и реализуются муниципальные программы по созданию маневренного жилищного фонда. Уполномоченным отмечается необходимость инвентаризации, а также определения технических параметров и потребностей в объемах маневренного жилищного фонда, но для этого сначала требуется собрать и проанализировать соответствующие статистические данные на федеральном и региональном уровнях⁹⁸.

Нуждается также в разработке правовой механизм, позволяющий возложить на органы государственной власти и местного самоуправления обязанность по формированию целевых программ по созданию нового маневренного жилищного фонда, совершенствованию технического состояния уже имеющегося, а также формам контроля за их фактической реализацией.

Представляется целесообразным организовать систему частно-муниципального партнерства, включая льготные условия для строительства; заключение арендных договоров с собственниками жилых помещений и предоставление жилых помещений в соседних муниципальных образованиях в случае острой необходимости.

Об этом шла речь в ходе встречи Президента Российской Федерации с Уполномоченным 17 ноября 2014 года, по итогам которой главой государства дано поручение рассмотреть поставленные в обращении вопросы заместителям Председателя Правительства Российской Федерации. В настоящее время федеральными органами исполнительной власти ведется работа по указанной проблеме.

Кроме того, представляется необходимым внесение дополнений в Жилищный кодекс Российской Федерации в части расширения категорий граждан и оснований предоставления им жилых помещений маневренного фонда.

С целью формирования рынка доступного жилья и развития жилищного фонда социального использования субъектами Российской Федерации осуществляется разработка и принятие нормативных правовых актов, а также региональных программ развития рынка арендного жилья. В 32 субъектах Российской Федерации такие региональные программы приняты, в 17 субъектах Российской Федерации находятся в стадии разработки. По данным Минстроя России, принятие указанных нормативных актов субъектов Российской Федерации и региональных программ планируется до конца 2015 года. Направленные Уполномоченным в Правительство Российской Федерации предложения по решению обозначенных вопросов используются профильным министерством при работе с субъектами.

«Чувство долга»

Взыскание долга нередко накладывается на все денежные средства должника, являющиеся для него единственным источником дохода.

При исполнении судебного решения судебный пристав-исполнитель вправе обратить взыскание на заработную плату, пенсию и иные доходы должника, но в определенном размере. Как правило, может быть удержано не более 50% заработной платы и иных доходов. Судебному приставу-исполнителю позволено обращать взыскание на эти средства, даже если они размещены на счете в банке⁹⁹. Со счетов или зарплатных карт можно списать всю накопленную сумму, за исключением суммы последнего платежа, к которому должно применяться 50% ограничение.

При этом обязанность пристава выяснять, что за средства поступают на счет и учитывать, что эти деньги могут быть суммами доходов, на которые не обращается взыскание либо к ним должно применяться процентное ограничение, законом не предусмотрена.

Таким образом, приставы, установив наличие счета в банке и не имея представления, из чего складывается данная сумма, выставляют поручение о списании ее в полном объеме, нарушая упомянутую правовую норму.

98. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к заместителю Председателя Правительства Российской Федерации № ЭП 19593-27 от 11 июля 2014 г.

99. Об исполнительном производстве: Федер. закон от 2 окт. 2007 г. № 229-ФЗ. // Рос. Газ. – 2007. – 6 окт.

По той же причине распространены ситуации, когда сразу после возбуждения исполнительного производства должник остается совсем без средств к существованию. Это происходит потому, что пристав, установив одновременно и место работы должника, и его счет в банке, принимает меры по обращению взыскания на оба источника. В итоге получается, что половина заработной платы вычитывается работодателем, а остаток списывается после поступления на счет в банке.

К сожалению, сегодня сложился подход оправдания действий пристава, лишившего гражданина средств к существованию, и перекалывания ответственности за это на должника, который не сообщил о том, что поступающие на счет суммы имеют целевое назначение и обращение на них взыскания невозможно либо должно быть ограничено.

Необходимо учитывать, что указанная ситуация негативно отражается в первую очередь на гражданах, относящихся к социально-незащищенным слоям населения, которые уже находятся на грани, а то и за «чертой бедности», некоторые — в преклонном возрасте; имеющие инвалидность и т.д.

Разрешая жалобы этих граждан, Уполномоченный убеждается, что многие из них узнают о наличии исполнительного производства лишь после того, как лишаются выплат. Они не знают своих прав, не представляют себе, что могут полностью потерять единственный источник дохода, считая свои пенсии и социальные выплаты неприкосновенными.

Уполномоченному трудно согласиться с практикой, которая поставила отдельных граждан под угрозу остаться без средств к существованию на долгие месяцы в силу собственной правовой неграмотности.

В целом анализ ситуации с реализацией конституционных прав граждан в соотношении с применением законодательства об исполнительном производстве позволяет предложить следующее:

- законодательно установить обязанность судебного пристава-исполнителя предварительно выяснять всеми доступными способами (включая опрос должника и запрос в банке сведений не только о наличии счета, но и источника поступления на него средств, получение такой информации у работодателя и из Пенсионного фонда Российской Федерации) действительное материальное положение гражданина и лишь потом определять, на какие доходы обращать взыскание и в каком объеме;
- предусмотреть ответственность за неисполнение данной обязанности, приведшее к лишению должника средств к существованию.

«СудьбоСносные последствия кредитов»

Настоящее социально-правовое бедствие развернулось в отношении людей, взявших кредиты в валюте в условиях финансово-экономического кризиса.

По оценкам экспертов, на сегодняшний день в стране действует около 30000 договоров на ипотечное жилищное кредитование в валюте. Значительная их часть выдана в 2005–2008 годах, когда банки массово продвигали валютную ипотеку. Именно тогда они, не учитывая валютные риски, активно предлагали кредиты в долларах, евро, йенах, швейцарских франках гражданам, доходы которых не позволяли получить ипотеку в рублях.

В результате к 2015 году тысячи добросовестных, но менее обеспеченных заемщиков (по сравнению с теми, кто брал рублевые кредиты) оказались не в состоянии выплачивать долг, который за короткий срок вырос в 2–3 раза. Многие из них не смогут никогда выплатить долг без кардинального снижения его общего объема. Более того, даже продажа заложенного жилья не позволит им погасить свои обязательства перед банками, поскольку стоимость недвижимости, выраженная в иностранной валюте, существенно снизилась.

Банк России сделал важный шаг, рекомендовав пересчитать долги по курсу на 1 октября 2014 года и разрешив проводить реструктуризацию валютной ипотеки без обязательного доначисления резер-

вов. К сожалению, кредитные институты проигнорировали рекомендацию регулятора, пытаясь выжать из своих клиентов по максимуму.

Отдавая должное аргументам относительно рисков, которые граждане самостоятельно принимали на себя, заключая кредитные договоры, Уполномоченный тем не менее видит в сложившейся ситуации серьезную социально-экономическую проблему.

Если государство и корпорации используют практику договариваться между собой об условиях списания долгов, их реструктуризации, о снижении процентов по кредитам и т.п., то для простых граждан этот путь практически недоступен. Напротив, невзирая на их материальное положение и жизненные ситуации, банки и коллекторские агентства «выколачивают» из должников денежные суммы. Причем еще вчера должники были желанными клиентами кредитных организаций, которых они заманивали быстрыми займами, мгновенным субсидированием и необыкновенно выгодными условиями. Сегодня доверчивые граждане оказались добычей для акул кредитного бизнеса, для которого, как оказывается, не существует никаких моральных норм. Потеря работы, скачки курса валют, рождение ребенка — все это не имеет никакого значения для банков, агентств и коллекторов, угрожающих клиентам и их близким в случае невозврата долгов неблагоприятными для них последствиями.

Гражданам на защиту со стороны государства рассчитывать особо не приходится: их проблемы отнесены к спорам хозяйствующих субъектов, а стало быть, выкручиваться в жизненных ситуациях любой сложности они должны сами. Социальными «издержками» сложившейся ситуации являются искаленные человеческие судьбы и суициды людей, не нашедших ни финансовых источников выплат, ни моральных сил жить с чувством неоплаченного долга.

Представляется, что в целях снятия остроты сложившейся социальной проблемы необходимо ввести «мораторий» на обычный порядок взыскания задолженности по кредитным обязательствам.

Ко времени завершения работы над Докладом стало известно о внесении группой парламентариев 30 марта 2015 проекта федерального закона № 756369–6 «О введении временного запрета на взыскание задолженности, обращение взыскания на заложенное имущество, уступку прав требования и передачу залладных третьим лицам в отношении заемщиков, имеющих обязательства, выраженные в иностранной валюте, по кредитным договорам». Хотелось бы выразить надежду на его скорейшее принятие.

В настоящее время большинство микрофинансовых организаций выдает гражданам нецелевые, необеспеченные кредиты под заоблачные проценты¹⁰⁰. В результате микрофинансирование переродилось в аналог ростовщических контор, деятельность которых ведет к снижению качества жизни и обнищанию слабо защищенных слоев общества, способствует социальной нестабильности, росту инфляционных настроений и криминализации населения.

В сложившихся условиях назрела необходимость обсудить со всеми заинтересованными органами власти, общественными организациями и экспертами возможность более эффективного правового регулирования отношений потребительского кредитования и взыскания долгов с физических лиц в целях недопущения негативных социальных последствий стихийного изменения условий в финансово-экономической сфере, включая установление максимально допустимой ставки по потребительским займам микрофинансовых организаций, кредитно-потребительских кооперативов и ломбардов (без обязательной привязки к среднерыночным ставкам).

Правительству Российской Федерации целесообразно разработать нормативные правовые акты, предусматривающие реализацию мер, направленных на защиту должников от неправомерных методов взыскания долгов (в том числе рассмотреть возможность отдельных ограничений для деятельности коллекторских агентств) на территории Российской Федерации.

«Условное землевладение»

Граждане могут легко лишиться своей земли, оставаясь де-юре её собственником.

Существенная часть жалоб, поступающих к Уполномоченному, связана с опосредованным лишением граждан права собственности на земельные участки, несмотря на наличие законных оснований возникновения данного права и признания его государством.

Люди в соответствии с действующим законодательством приобретают земельные участки (на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления, принятого в пределах его компетенции; по гражданско-правовым сделкам, оформленным надлежащим образом; в порядке распределения между членами садовых и дачных товариществ, который отражен в соответствующих документах) и считают себя их собственниками, поскольку право было в установленном порядке зарегистрировано или приравнено к зарегистрированному, как то предписано положениями пункта 9 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹⁰¹.

При попытке размежевать свой участок с целью установления границ и внесения соответствующих сведений в Государственный кадастр недвижимости (далее — ГКН) собственник узнает, что его участок имеет не только иной адрес, но и нового владельца. Причиной возникновения таких ситуаций является общеизвестный факт, что до принятия Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»¹⁰², земельные участки ставились на учет декларативно, то есть без определения границ. К сожалению, это используется не только недобросовестными членами правлений садовых и дачных некоммерческих товариществ (далее — СНТ и ДНТ), но и органами государственной власти и местного самоуправления. Зачастую они принимают решения о формировании «нового» земельного участка, присвоении ему иного адреса, сопровождающееся установлением границ земельного участка, и предоставлении юридическому лицу или гражданину без выяснения факта наличия или отсутствия прав на него иных лиц или игнорируя имеющиеся о них сведения.

По искам граждан, являющихся фактическими и титульными собственниками таких земельных участков, суды приходят к выводу о невозможности их идентификации ввиду отсутствия границ и, как следствие, — о недоказанности заявленных прав. При этом первичные землеотводные документы либо не исследуются, либо во внимание не принимаются. В то же время права новых землевладельцев, землепользователей или собственников спорного земельного участка признаются судом, земельный участок прежнего собственника снимается с кадастрового учета, что ведет к юридической ликвидации данного объекта недвижимости.

В результате гражданин остается титульным собственником земельного участка, поскольку его зарегистрированное право никем не оспорено, но в то же время сам объект права отсутствует. То есть право на бумаге есть, а по факту указанного в документе земельного участка нет.

Уполномоченный полагает недопустимой подобную практику, поскольку при снятии земельного участка с кадастрового учета и аннулировании записи в ГКН на основании решения суда граждане утрачивают право на земельный участок не в результате оспаривания своего зарегистрированного права, а путем искусственного (виртуального) уничтожения земельного участка. Более того, земельный участок, на который зарегистрированное в силу закона право собственности давно возникло у конкретного лица, перераспределяется или продается другому лицу, т.е. фактически изымается у первого собственника без правовых оснований.

Невозможность добросовестного приобретателя земельного участка отстоять свои права обусловлена недооценкой специфических особенностей земельного участка как объекта права. Суды, снимая земельный участок с кадастрового учета без оспаривания зарегистрированного права его титульного собственника, полагают, что органы власти или местного самоуправления, в компетенции которых находится данный вопрос, «нарежут другой кусок земли». А что делать, если свободных

101. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ. // Рос. Газ. – 2001. – 30 окт.

102. О государственном кадастре недвижимости: Федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ. // Рос. Газ. – 2007. – 1 авг.

земель уже не осталось? Как быть с зарегистрированным и никем не оспоренным правом первого собственника земельного участка?

Выход из создавшейся ситуации состоит в неукоснительном соблюдении правоприменителями норм закона, регулирующих отношения собственности. Принятие Пленумом Верховного Суда Российской Федерации специального постановления, разъясняющего нижестоящим судам особенности рассмотрения гражданских дел по земельным спорам, могло бы существенным образом способствовать правовой защищенности граждан в данной сфере.

«Нарушители поневоле...»

Добросовестные приобретатели земельных участков, категория и виды разрешенного использования которых установлены государственными органами или органами местного самоуправления, могут внезапно оказаться самовольными застройщиками.

Особое внимание уделяется Уполномоченным коллективным обращениям. К их числу относятся жалобы граждан на признание судами недействительными решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации о переводе земель из одной категории в другую или решений органов местного самоуправления об изменении вида разрешенного использования земельного участка на исключаящий возведение на нем каких-либо строений.

Ничего не подозревающие граждане, не допускающие даже мысли, что полученные ими от администрации документы могут быть незаконными, брали кредиты или продавали имеющиеся в городе благоустроенные квартиры, чтобы облагородить никем не используемые сельскохозяйственные земли, создать на них ухоженные огороды и вырастить цветущие сады, в зелени которых будут утопать их жилые дома.

При выявлении нарушений должностными лицами, принимавшими решения об изменении вида разрешенного использования земли, акты и сделки по передаче земельных участков в собственность признаются недействительными. Последствия принятых судом решений очевидны — утрата гражданами, приобретшими в установленном порядке и открыто пользующимися своими земельными участками, права собственности на них, а также на возведенные строения, как следствие, наличие материального ущерба, возместить который фактически невозможно.

Вызывает особую тревогу распространение практики изменения органами государственной власти или местного самоуправления вида разрешенного использования земель, из которых уже сформированы, поставлены на кадастровый учет и оформлены в собственность граждан отдельные земельные участки.

В настоящее время на контроле Уполномоченного находится вопрос о юридической судьбе земельных участков, на которых расположены ДНТ «Радонежские просторы», «Рязанцы», «Лешково», «Радонеж», «Новоселье», «Репихово» и «Хотьковский». Более 1500 семей, которые приобрели в 2009–2012 годах земельные участки вблизи Радонежа, относящиеся к категории сельскохозяйственных земель с разрешенным на момент их приобретения видом использования «под дачное строительство», обратились с коллективными и индивидуальными жалобами. Земельные участки в указанных товариществах использовались для определенных целей, на них были построены жилые или нежилые помещения, на которые в установленном порядке были зарегистрированы права.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.03.2014 № 426-р¹⁰³ «Древний Радонеж» был отнесен к объектам культурного наследия федерального значения и установлен его вид — достопримечательное место. Министерством культуры Московской области от 20.05.2014 № 199-р утверждены границы указанной территории¹⁰⁴. На основании приказа Минкультуры Рос-

103. Об отнесении выявленного объекта культурного наследия «Древний Радонеж, XIV-XV вв.», расположенного в Сергиево-Посадском муниципальном районе Московской области, к объектам культурного наследия федерального значения и установлении вида данного объекта культурного наследия - достопримечательное место: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 марта 2014 г. № 426-р. // Рос. Газ. – 2014. – 3 апр.

104. Об утверждении границ территории объекта культурного наследия федерального значения достопримечательного места «Древний Радонеж, XIV - XV вв.», расположенного в Сергиево-Посадском муниципальном районе Московской области: Распоряжение Министерства культуры Московской области от 20 мая 2014 г. № 199. // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2014. – № 126.

сии от 25.08.2014 № 1468¹⁰⁵ «Древний Радонеж» зарегистрирован в едином государственном реестре объектов культурного наследия.

Следующим шагом, согласно поручению Правительства от 17.12.2013 № ОГ-П44–9125, должно стать принятие разработанного проекта приказа об утверждении характера использования, ограничений и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству территории объекта культурного наследия «Древний Радонеж». Этот весьма болезненный вопрос в силу определенных обстоятельств стал предметом широкого публичного обсуждения.

В сентябре 2014 года Уполномоченным направлено обращение в Министерство культуры Российской Федерации с просьбой проинформировать о ходе выполнения поручения Правительства Российской Федерации, а также предоставить возможность для участия его представителей в обсуждении вопроса правового режима использования достопримечательного места.

По мнению должностных лиц Министерства, в случае принятия указанного проекта приказа, имущественные права граждан на земельные участки нарушены не будут, так как на землях, расположенных в границах зоны охраняемого ландшафта, установлен режим использования, разрешающий возделывание на земельных участках сельскохозяйственных культур и запрещающий любое строительство.

Однако в большинстве своем граждане вложили заемные средства в строительство своих жилищ для того, чтобы заниматься семейным садоводством или огородничеством, иметь место для постоянного проживания или отдыха, и все это станет для них невозможным в отсутствие на земельных участках необходимых строений.

Министерству культуры России целесообразно приложить все усилия для поиска взаимоприемлемых решений и не допустить нарастания конфликта между добросовестными приобретателями земельных участков с одной стороны и сторонниками сохранения культурного наследия с другой, между частными и общественными интересами.

«Новое решение — новые проблемы»

Повышение доступности дошкольного образования достигнуто, в том числе за счет закрытия ясельных групп.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»¹⁰⁶ к 2016 году должно быть обеспечено 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет.

Сделано для этого очень многое: строятся новые здания детских садов; в муниципальную собственность возвращаются ранее изъятые из системы образования здания; из бюджетов различных уровней частично дотируются содержание детей в частных детских садах и семейных детских группах; поддерживаются проекты билдинг-садов; создаются дополнительные места в имеющихся группах; движение очередности становится более прозрачным путем подачи родителями заявления на зачисление ребенка в дошкольное образовательное учреждение (далее — ДОО) через автоматизированную систему, в результате чего родителям уже не надо зависеть от подходов и настроения заведующих детсадами и чиновников районных администраций.

По данным Минобрнауки России, за последние годы создано более 400000 новых мест в детских садах. Сократилась очередь в дошкольные образовательные учреждения. Вместе с тем стремление чиновников добиться нужных отчетных показателей реализовалось и с помощью такого «творческого» подхода, как ликвидации групп полного дня для детей младше трех лет, что не предусмотрено Указом. Высвобождающиеся места в детских садах предоставлялись детям старшего возраста, и показатели доступности дошкольного образования таким образом повышались. Родителям малышей до трех лет

105. Об утверждении предмета охраны объекта культурного наследия федерального значения «Древний Радонеж, XIV–XV вв.», расположенного в Сергиево-Посадском муниципальном районе Московской области, и его регистрации в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 25 авг. 2014 г. № 1468. // URL: <http://mkrf.ru/documents/orders/detail.php?ID=541891> (дата обращения: 26 авг. 2014 г.).

106. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599. // Рос. Газ. – 2012. – 9 мая.

предлагают группы кратковременного и адаптационного (до 40 минут в день) пребывания, которые не позволяют осуществлять полноценную трудовую деятельность.

Аналогичные решения приняты в целом ряде российских регионов. Недопустимо формирование отчетных показателей по исполнению Указа Президента Российской Федерации за счет сокращения групп полного дня для детей младших возрастов. Уполномоченный полагает, что с целью объективной оценки роста доступности дошкольного образования Минобрнауки России могло бы опубликовать официальные показатели фактического создания новых мест в детских садах и фактического расширения сети ДОУ.

«Слияния и поглощения»

Реорганизация образовательных учреждений в 2014 году вызвала массовое возмущение родительской общественности.

Реорганизация в Москве специализированных (коррекционных) образовательных учреждений (либо их объединение с общеобразовательными и дошкольными образовательными учреждениями) — следствие принятия Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В п. 16 ст. 2 закона определена категория детей с ограниченными возможностями здоровья, однако их правовой статус не установлен, в отличие от детей-инвалидов, на образование которых выделяют дополнительные средства¹⁰⁷.

Среди этой категории много детей с недоразвитием речи, различными задержками психического развития, для которых требуются занятия по определенным методикам. Последствия слияния означают утрату для образовательного учреждения статуса «коррекционный», что приводит к увольнению дефектологов, психологов, медиков и других специалистов, помощь которых жизненно необходима детям и не оказывается в обычных школах.

Возникают обоснованные опасения, что в дальнейшем в результате объединения специализированные образовательные организации потеряют свою специфику. Это может привести к снижению уровня образования в школах с углубленным изучением различных предметов, а также к потере методик образования и воспитания в коррекционных школах, в специальных учебно-воспитательных учреждениях для детей и подростков с девиантным поведением.

Также родители часто указывают на факты нарушений процедуры проведения реорганизации: отсутствие согласия управляющих советов школ, несвоевременное информирование родителей о возможных изменениях, нежелание администрации образовательных организаций и органа управления образованием идти на контакт с родителями.

2.4 Культура и экология в обществе потребления

Разрушение памятников архитектуры и исторического наследия как фактор массового поражения общества в культурных правах

За последние 15 лет в стране, по экспертным оценкам, утрачено более 2500 памятников истории и архитектуры. Состояние половины памятников, охраняемых государством, является неудовлетворительным. Помимо проблемы недостаточности бюджетных средств, направляемых на сохранение архитектурных памятников, Уполномоченный обращает внимание органов власти на снос памятников архитектуры, осуществляемый в целях строительства новых объектов, повсеместное новое строительство в охранных зонах объектов культурного наследия, искажение исторического облика городов и природных ландшафтов.

В целях придания видимости законности сносу старинных зданий либо новому строительству на охраняемых территориях используются весьма изощренные способы манипуляций с режимом зон охраны, с охраным статусом, с предметом охраны, с историко-культурной экспертизой и даже с адресом местоположения объектов архитектурного наследия. Не случайно органы исполнительной власти многих регионов страны не создали общественные советы по вопросам сохранения культурного наследия, что лишает возможности экспертное сообщество и представителей общественных объединений участвовать в обсуждении и решении вопросов градостроительства и сохранения историко-культурного наследия.

В 2014 году жертвами невежественного отношения к историческому наследию в городе Москве стали: объект культурного наследия федерального значения «Дом жилой, XVII–XIX вв.», известный как «Палаты Киреевского»; особняк XIX века, находящийся в охранной зоне на Таганке; Дом Прошых на Тверской 1905 года постройки в стиле модерн; «Ансамбль доходных домов купца Привалова, арх. Э.Р.К. Нирзнее».

«Долгая дорога к Храму»

Не менее актуальной проблемой остается недобросовестное затягивание решения вопросов о предоставлении земельных участков для строительства культовых зданий.

Вопрос строительства культовых зданий остается одним из самых болезненных: количество конфликтов из-за их возведения не уменьшается. Одним из самых резонансных стал случай вокруг строительства мечети в Калининграде. Этот конфликт, длящийся уже около 20 лет, в 2014 году лишь усугубился. В апреле Московский районный суд Калининграда признал незаконным постановление главы городской администрации о выделении двух участков для строительства мечети и разрешении на строительство, в июне Калининградский областной суд это решение подтвердил. Губернатор Калининградской области пообещал выплатить общине компенсацию за уже вложенные в строительство средства. Верховный Суд Российской Федерации отказался рассматривать жалобу мусульман, и члены общины обратились в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ). В конце декабря 2014 года ЕСПЧ зарегистрировал жалобу калининградских мусульман на действия властей.

Проблемы со строительством мечетей наблюдались и в других субъектах Российской Федерации. Мэрия Новосибирска отменила свое постановление о выделении участка для строительства мечети на 1-й Грузинской улице. Этому предшествовали протесты местных жителей. Протестовали жители города и против строительства мечети в лесопарковой зоне — на улице Учительской.

Кроме того, на протяжении ряда лет к Уполномоченному с такими проблемами обращались христиане веры евангельской, молокане, кришнаиты, старообрядцы. В частности, выделенная обществу сознания Кришны в срочное безвозмездное пользование территория в деревне Верескино по решению Градостроительно-земельной комиссии города Москвы в 2013 году была изъята. Уполномоченным было направлено обращение, в том числе 11.04.2014 к Мэру Москвы с просьбой рассмотреть ситуацию с кришнаитским храмом. Согласно поступившему ответу «подбор нового земельного участка для размещения храма возможен только после разработки территориальных схем Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы», то есть решение вопроса о землепользовании для культового сооружения фактически отложено на неопределенный срок.

Затягивается решение вопроса о предоставлении участка под строительство молитвенного дома-церкви для Общины духовных христиан-молокан. По сообщению заместителя Мэра Москвы, все также необходима разработка территориальных схем Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы.

Аналогичная ситуация сложилась с выделением земельного участка под строительство старообрядческого храма в городе Тольятти Самарской области.

Следует отметить, что подобные трудности при строительстве храмов отмечаются и по отношению к Русской Православной Церкви, в частности, в контексте реализации столичной «Программы 200 храмов».

Большинство проблем на пути к строительству культовых сооружений, как и в предыдущие годы, связано с тем, что намеченные под строительство участки располагаются в зеленых зонах, против застройки которых выступают местные жители и экологи.

Тем не менее в решении данной проблемы есть и положительные примеры. Так, к Уполномоченному на протяжении ряда лет обращался пастор религиозной организации христиан веры евангельской «Церковь Святой Троицы» с просьбой о содействии в разрешении вопроса о выделении земельного участка для строительства молитвенного здания. В результате принятых Уполномоченным мер по защите прав названной религиозной организации на свободу вероисповедания в сентябре 2014 года Москомархитектурой в районе Новокосино евангелистам выделен земельный участок.

«Обряды совершай и порядок соблюдай»

Законодательные изменения относительно порядка согласования публичных религиозных мероприятий.

В 2014 году законодательство в сфере обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания существенно дополнилось¹⁰⁸. Согласно Федеральному закону от 22.10.2014 № 316-ФЗ¹⁰⁹ проводить богослужения и отправлять религиозные обряды и церемонии, не оповещая при этом местные власти, можно в помещениях и на земельных участках, принадлежащих религиозным организациям на праве собственности или ином имущественном праве, а также в местах паломничества, крематориях, на кладбищах. В других случаях публичные религиозные обряды и богослужения, проводимые в общественных местах и требующие обеспечения общественного порядка, приравниваются к митингам и шествиям, для проведения которых необходимо уведомление местных властей в установленном законом порядке. Однако при этом не вполне оправдано расширение возможностей религиозных групп или собраний граждан пользоваться большими правами и свободами, чем местные или централизованные религиозные организации, поскольку этот закон распространяется только на религиозные организации (а не религиозные группы).

Согласно информации, предоставленной Министерством юстиции Российской Федерации, на 1 октября 2014 года в России зарегистрировано 27315 религиозных организаций, из них 544 централизованных религиозных организаций (в том числе двести одна организация действует на территории одного субъекта Российской Федерации)¹¹⁰. По состоянию на начало 2014 года большинство религиозных организаций составляют православные (15 196) и исламские (4831)¹¹¹.

7 октября 2014 года Государственная Дума рассмотрела в первом чтении разработанный Правительством Российской Федерации проект федерального закона¹¹², который предполагал отмену утверждения 15-летнего срока существования религиозной группы для получения регистрации в качестве религиозной организации и требования к религиозным организациям ежегодно предоставлять информацию о продолжении своей деятельности. В то же время в законопроект содержались нормы, ужесточающие регистрацию религиозных групп и умаляющие права местных религиозных организаций.

Уполномоченным направлено заключение на этот законопроект с предложением о возможности установления дифференцированного объема правомочий в организации религиозных объединений

108. 2 апреля 2014 года приняты поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации, затрагивающие и религиозные организации (снимают обязанность предоставлять финансовые отчеты с тех организаций, у которых в течение отчетного периода не возникло необходимости уплачивать налоги); 30 октября 2014 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который наделяет муниципальные образования правом финансировать объекты культурного наследия, находящиеся в собственности религиозных организаций.

109. О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»: Федер. закон от 22 окт. 2014 г. № 316-ФЗ. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 43. – ст. 5800.

110. От 24.12.2014 № 15-121022/14.

111. Данные Росстата на 1 января 2014 г.

112. О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и признании утратившими силу положений отдельных законодательных актов Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования порядка создания и государственной регистрации религиозных организаций): Проект федер. закона № 480736-6. // URL: <http://base.garant.ru/70621446/#ixzz3Xx1Fc0gD> (дата обращения 25 марта 2014 г.).

на территории Российской Федерации в целях реализации вступившего в силу 10 марта 2010 года решения Европейского Суда по правам человека по делу «Кимля и другие против России» (жалобы №№ 76836/01 и 32782/03).

Несмотря на отмеченный существенный прогресс в сфере правового обеспечения свободы вероисповедания, к Уполномоченному продолжают поступать жалобы от представителей различных религиозных организаций.

Так, летом 2014 года поступило несколько обращений с жалобами на привлечение к административной ответственности за проведение молитвенных собраний в зданиях местных дворцов культуры без направления об этом уведомления в органы исполнительной власти. Организаторы религиозного мероприятия исходили из того, что проведение собрания во дворце культуры с разрешения его администрации вряд ли может быть связано с необходимостью принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности участников религиозных обрядов и церемоний и других граждан. Однако, по мнению районного и областного судов, в данном случае требовалось обязательное уведомление властей в связи с проведением публичного мероприятия. В настоящее время в Верховный Суд Российской Федерации Уполномоченным направлено соответствующее ходатайство о проверке вынесенных судебных постановлений.

Прошедший год ознаменовался усилением социальной напряженности и возникновением ряда резонансных конфликтов на почве защиты религиозных чувств верующих. В ближайшей перспективе эти негативные тенденции могут получить дальнейшее развитие, если совместными усилиями общественных и государственных институтов не будут проведены широкие обсуждения и дискуссии в поисках взаимоприемлемого компромисса, достижения согласия и снятия непреодолимых противоречий между уважением к чувствам верующих и правом на свободу творчества, преподавания и участия в культурной жизни.

«Север — дальний, проблемы — близкие»

Права на исконную среду обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока необходимо решать на системной основе.

Нарушения прав коренных малочисленных народов выражаются в ухудшении условий труда и проживания из-за изменения экологической среды, в силу деятельности ресурсодобывающих компаний, а также сокращения квот на промысловые виды деятельности, что ставит под угрозу традиционный образ жизни. Данные действия сопровождаются установлением региональными властями размеров компенсационных выплат от ресурсодобывающих компаний без учета мнения жителей.

Уполномоченному поступают обращения относительно несоблюдения прав коренных малочисленных народов от граждан, общественных объединений и органов государственной власти.

В статье 69 Конституции Российской Федерации устанавливается, что государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Некоторые общины за последние десятилетия были лишены мест традиционного обитания, в то время как для многих из них взаимосвязь с их землями, территориями и ресурсами является определяющей характеристикой.

В настоящее время действия по защите и продвижению прав коренных малочисленных народов носят несистемный характер. Налицо стагнация процесса совершенствования профильного законодательства¹¹³.

Проблемным, с точки зрения правоприменения, является Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», гарантирующий защиту исконной среды обитания

113. Так, некоторые инициативы по отдельным законопроектам не получают должного развития много лет. Например, проект федерального закона «О северном оленеводстве» № 220824-3, внесенный в Государственную Думу в 2002 году, был отклонен 16 января 2009 года Постановлением № 1603-5 ГД.

и традиционного образа жизни малочисленных народов, а также сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия¹¹⁴. Не подкрепленный механизмом выполнения, он выглядит декларативным. Положения закона не реализуются по той причине, что на федеральном уровне не принят порядок создания территорий.

Необходимо отметить, что практически во всех субъектах Российской Федерации, где проживают представители коренных малочисленных народов, имеются законодательные акты, защищающие их права. Однако наличие широкой законодательной базы — и федеральной, и региональной — не препятствует нарушению их прав.

Актуальным является вопрос о возмещении коренным малочисленным народам и их объединениям убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания деятельностью лесозаготовительных предприятий. К примеру, вырубка дальневосточных лесов с участием транснациональных компаний подрывает основы традиционного природопользования многих представителей коренных малочисленных народов, занимающихся охотой, сбором дикорастущих растений, рыболовством. Также необходимо отметить противоречия в Лесном кодексе Российской Федерации в части заготовок деловой древесины для собственных нужд коренными малочисленными народами на их исконных землях, включенных в состав национальных парков¹¹⁵.

Источником разного рода сложностей является факт слабой развитости субъектов малого бизнеса в среде коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС).

Вне всяких сомнений, необходимы меры по повышению уровня адаптированности традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов к современным экономическим условиям с учетом обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Среди сложностей реализации социальных и культурных прав КМНС следует отметить следующие проблемы:

- доступа к государственным услугам, предоставление которых предполагает необходимость личного присутствия (оформление документов, проведение государственных экспертиз) в условиях отсутствия местных отделений федеральных госорганов в отдаленных северных территориях, являющихся местами традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС;
- повышения качества образовательных услуг и учет этнокультурных особенностей представителей КМНС при реализации Федерального закона «Об образовании»¹¹⁶ (поддержка малокомплектных детских садов, развитие системы дистанционного обучения, обновление методических баз, развитие двуязычной системы образования);
- сохранения культурного наследия в области традиционных культур, традиционного образа жизни, в том числе посредством поддержки национальных СМИ;
- содействия развитию народных промыслов и ремесел в целях увеличения занятости населения, в том числе на селе, в горных и других отдаленных районах, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;
- охраны здоровья, семьи, материнства, детства;
- улучшения жилищных условий.

Представленные оценки, предложения, рекомендации основываются на обобщенном анализе Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам человека из 18 субъектов Российской Федерации (в том числе 2 уполномоченных по правам коренных малочисленных народов), материалов научно-практического семинара «Роль национальных правозащитных учреждений в продвижении прав коренных народов» (29 сентября — 2 октября 2014 года, г. Красноярск).

114. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ. //Собр. законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 20. – ст. 1972.

115. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ: в ред. Федер. закона от 21 июля 2014 г. № 250-ФЗ. //Собр. законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – ст. 5278, ст. 30.

116. Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ: в ред. Федер. закона от 6 апр. 2015 г. № 68-ФЗ. // Рос. Газ. – 2012. – 31 дек.

Учитывая остроту, сложность и многогранность проблем в данной чувствительной сфере, необходимость координации в деятельности федеральных и региональных органов власти, а также организации взаимодействия всех заинтересованных сторон, можно только приветствовать создание Федерального агентства по делам национальностей¹¹⁷.

Зоны правового отчуждения

Граждане признаются участниками ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, если они работали в зоне отчуждения в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года, в случае, если они были направлены туда государственными органами исполнительной власти¹¹⁸. Если они направлялись на работы по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС партийными или комсомольскими организациями, что было распространенной практикой в указанный период, граждане не признавались ликвидаторами.

Но, по сути, для человека, оказавшегося в зоне влияния радиации, нет разницы, какой государственный или общественно-политический орган распорядился его судьбой. Уполномоченным было направлено экспертное заключение в Конституционный Суд Российской Федерации в связи с жалобой граждан К. и П., которое поддержано в ходе заседания его представителем. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по делу выражена позиция, что сам факт причинения вреда здоровью граждан, которые оказались в зоне влияния радиационного излучения, влечет возникновение конституционно-правовых отношений по возмещению вреда между государством и гражданами независимо от того, какой орган или организация командировали их для участия в работах по ликвидации аварии¹¹⁹. Данные выводы реализованы в Федеральном законе от 08.03.15 № 53-ФЗ «О внесении изменения в Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Списка работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации», вступившем в силу с 20 марта 2015 года.

Между тем, как стало известно, новым Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» из действующего Перечня, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.1997 № 1582¹²⁰, должны были быть исключены 2252 из 4413 населенных пункта. В случае его принятия с 1 января 2015 года оказались бы затронутыми конституционные права на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, социальную защиту жителей сразу 14 регионов страны¹²¹.

Установленные статьей 7 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» полномочия Правительства Российской Федерации по пересмотру границ зон радиоактивного загрязнения и перечней населенных пунктов, находящихся в них, в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов не подвергается сомнению. Однако необходимо учитывать, что многие факторы, включая состояние здоровья населения, не были учтены в полной мере. По регионам прокатилась волна протестных акций, а на проект постановления поступило более семи тысяч отрицательных отзывов.

117. О Федеральном агентстве по делам национальностей: Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 14. – ст. 2106.

118. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 21. – ст. 699.

119. По делу о проверке конституционности примечания к Списку работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации, в связи с жалобой граждан Ю.И. Кузичева и С.А. Плотникова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апр. 2014 г. № 9-П // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – ст. 1827.

120. Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. N 1582 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 52. – ст. 5924.

121. Решение об утверждении нового Перечня касается жителей Брянской, Калужской, Тульской, Белгородской, Воронежской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Орловской, Пензенской, Рязанской, Тамбовской, Ульяновской областей и Республики Мордовия.

Уполномоченным направлено в Правительство Российской Федерации обращение¹²² о необходимости проведении всеобъемлющих исследований на загрязненных территориях, оценки социальных последствий решений органов государственной власти, после которых возможна корректировка Перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Принятие упомянутого постановления Правительством Российской Федерации отложено, заинтересованным федеральным органам исполнительной власти поручено проведение дополнительных исследований.

Уполномоченным также поддержано создание межведомственной рабочей группы при Комитете Совета Федерации по социальной политике с целью выработки консолидированной позиции всех заинтересованных сторон и доведения информации до населения, крайне обеспокоенного возможными изменениями в мерах государственной поддержки. В итоге был поставлен очень важный вопрос о разработке и утверждении федеральной целевой программы «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2020 года»¹²³, направленной на повышение доступности и качества медицинской помощи, развитие социальной и хозяйственной инфраструктуры на радиоактивно загрязненных территориях.

«Природа и производство»

Пренебрежение к нормам законодательства при строительстве и функционировании производственных объектов приводит к опасным последствиям для окружающей среды и здоровья населения.

Обязательным условием строительства производственных объектов является прогноз последствий их деятельности и соблюдение санитарно-эпидемиологических норм¹²⁴. Однако существуют примеры нарушений действующих норм, когда в документах на предстоящее и ведущееся строительство изменяются параметры санитарно-защитных зон, класс опасности и предельные нормы отходов производства.

Например, в результате строительства в Уфимском районе Республики Башкортостан завода по производству древесно-плитных материалов и фенольных смол могло быть поставлено под угрозу сохранение качества питьевых источников и сельскохозяйственных угодий. Параллельно с планами ООО «Кроношпан Башкортостан» по строительству завода в Государственную Думу внесен законопроект, предусматривающий изменения в Водном кодексе Российской Федерации. Законопроектом предлагалось разрешить сброс сточных вод в водные объекты второго и третьего поясов зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также упразднить нормы об установлении лимитов и квот забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод¹²⁵. Вместо того чтобы привести нормы СанПиН 2.1.4.1110-02 (п. 3.3.3.4) в соответствие с Водным кодексом Российской Федерации, предлагалось приспособить требования федерального закона к подзаконному нормативному акту.

Уполномоченным были изложены доводы в защиту конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду в официальном отрицательном отзыве на данный законопроект, направленном в Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. Кроме того, обращения были направлены в высшие органы государственной власти Российской Федерации. Мнение Уполномоченного было принято во внимание, законопроект отклонен в феврале 2015 года.

Таким образом, Уполномоченным оказано содействие в защите конституционных прав более одного миллиона жителей города Уфы и Уфимского района и предотвращении возможных тяжелейших

122. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой к Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву от 22.12.2014 г. Исх. № ЭП6515-25.

123. О федеральной целевой программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 523 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 10. – ст. 1425.

124. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. // Рос. Газ. – 1999. – 6 апр.

125. Пояснительная записка от 08 нояб. 2014 г. к проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 44 Водного кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс.

последствий как для жизни и здоровья граждан, так и для экологической обстановки не только Республики Башкортостан, но и всей Российской Федерации.

Стоит обратить внимание на тенденцию, связанную с подходами в соблюдении права на благоприятную окружающую среду во многих зарубежных государствах. Производства, признаваемые экологически «грязными» (к ним относится, в частности, и производство древесно-плитных материалов), закрываются либо выводятся за пределы страны, и ни при каких условиях не допускается их размещение вблизи жилой застройки или источников водоснабжения. При этом законодательство таких стран направлено на ужесточение природоохранного регулирования и нормирования производственно-хозяйственной деятельности. Представляется, что для таких инвесторов не должны создаваться преференции и в России. Российское социальное правовое государство должно отдавать приоритет потребностям населения и общества.

Категорически недопустимо ослабление природоохранных требований для конкретных предприятий, направленное исключительно на соблюдение экономических интересов отдельных инвесторов в ущерб экологической обстановке, а значит, в ущерб жизни и здоровью ныне живущих и многих последующих поколений граждан.

Создание сомнительной «инвестиционной привлекательности» страны подобными негодными средствами помимо репутационных потерь в конечном итоге может нанести непоправимый ущерб не только экосистеме и здоровью населения, но и потенциалу современного экономического развития.

2.5 Крым: вопреки сложностям переходного периода

В зоне особого внимания Уполномоченного находятся проблемы Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Ряд обращений жителей полуострова, а также беженцев с Украины потребовал неотложной личной реакции Уполномоченного, в том числе во время неоднократных посещений Крыма как непосредственно Уполномоченным, так и сотрудниками его Аппарата.

В июле 2014 года в Республике Крым учреждена должность и в соответствии с законом избран Уполномоченный по правам человека¹²⁶.

В Севастополе на рассмотрении местного Законодательного Собрания находятся два альтернативных проекта закона об Уполномоченном по правам человека, внесенные в ноябре 2014 и марте 2015 года. Уполномоченным по правам человека в России выражается надежда на скорейшее принятие соответствующего закона, учитывая его важность.

Вопросы гражданства

Значительное количество обращений жителей Крыма к Уполномоченному в 2014 году преимущественно касалось проблем, возникавших при приобретении ими гражданства Российской Федерации и получении российских паспортов.

По данным Росстата, численность населения Крымского федерального округа составляет примерно два миллиона человек¹²⁷, достигших 14-летнего возраста и имеющих право на получение российского паспорта, при этом только 3,5 тысячи жителей Крыма отказались принять российское гражданство и сохранили гражданство Украины (из них 500 крымских татар).

В 2014 году, по данным украинской стороны, со времени проведения референдума о статусе Крыма с территории полуострова на Украину выехало около 20 тысяч человек. За тот же период в Крым из Донецкой и Луганской областей прибыло около 200 тысяч беженцев.

126. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Крым: закон Республики Крым от 02 июля 2014 г. № 25-ЗРК. // Рос. Газ. – 2014. – 4 июля.
127. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

Все жители Республики Крым, отказавшиеся от гражданства Российской Федерации, получили разрешение на временное проживание в России, что дает им законное право жить и работать, а также при необходимости (по истечении года) оформить вид на жительство. Пенсионеры из их числа, несмотря на отсутствие российского гражданства, до декабря 2015 года имеют право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Серьезной проблемой остается получение гражданства лицами, не имевшими регистрацию, но доказавшими факт постоянного проживания (в том числе по состоянию на дату проведения референдума 18.03.2014 г.). Этот факт продолжает носить обостренный характер и вызывает справедливые нарекания со стороны данной категории жителей Крыма в адрес судебных инстанций и миграционных служб.

В результате, по экспертным оценкам, не менее 100 тысяч жителей не смогли в 2014 году легализовать свое пребывание или проживание на территории Крыма.

Что касается осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях на территории Крыма, то всего лишь 18 человек письменно отказались от российского гражданства, 22 осужденных обратились с просьбой об экстрадиции на территорию Украины.

Проблемной для Уполномоченного оказалась коллизия, связанная с процедурой подтверждения гражданства двоих жителей Крыма, заключенных под стражу. В июне 2014 года при посещении в московском СИЗО подследственного Сенцова О. Г., зарегистрированного в Симферополе, Уполномоченным было принято от него заявление с просьбой о содействии в подтверждении его украинского гражданства. С аналогичной просьбой обратился и подследственный Кольченко А. А. Единственными документами, удостоверяющими личности обоих заявителей на момент их задержания и до настоящего времени, являются общегражданские паспорта Украины. Ни тот ни другой не писали заявлений с просьбой о предоставлении российского гражданства и не получали паспорта гражданина России. Обращения о подтверждении украинского гражданства заявителей были направлены Уполномоченным в Федеральную миграционную службу России и Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Не согласившись с первоначальными доводами названных ведомств, представленными в ответах Уполномоченному, и с учетом дополнительных обстоятельств, Уполномоченным направлено повторное обращение к Генеральному прокурору Российской Федерации с предложением вернуться к рассмотрению данного вопроса.

Множество обращений российских граждан, проживающих в Крыму¹²⁸, содержали просьбы истребовать от украинской стороны разного рода документы (или их дубликаты): пенсионные удостоверения, трудовые книжки, свидетельства о рождении и т. д. Постоянное взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Уполномоченным Верховной Рады Украины позволяет решать как названные вопросы, так и многие другие проблемы, возникающие у украинских граждан, находящихся в Крыму на разных основаниях.

Правовые и административные барьеры

Объективные трудности переходного периода, наблюдавшиеся на протяжении всего 2014 года, были связаны, в первую очередь, с изменениями в системе государственного управления и преодолением различий в законодательстве и правоприменительной практике России и Украины.

Не во всех муниципальных образованиях Севастополя своевременно приняты уставы, утверждены бюджеты, назначены главы муниципальных администраций, утверждены их штаты и структура, а также приняты на работу муниципальные служащие.

Сохраняется ряд правовых и правоприменительных «серых зон», что предопределяет не только сохранение традиционно высокого уровня бытовой коррупции, но и создает питательную почву для системных коррупционных проявлений. Как следствие, множество нареканий вызывает организация порядка предоставления любых государственных и муниципальных услуг, связанных с жизненно важ-

128. По состоянию на 1 января 2015 года численность постоянных жителей составила: в Республике Крым — 1 895 915 человек, в Севастополе — 398 973 человек. В 2014 году, по данным украинской стороны, со времени проведения референдума о статусе Крыма, с территории полуострова на Украину выехало 1 958 7 человек. За тот же период в Крым из Донецкой, Луганской областей, других регионов Украины прибыло около 200 000 беженцев. На территории Крыма занято трудовой деятельностью 50 тысяч иностранных граждан.

ными вопросами для жителей Крыма. В частности, отдавая должное масштабной работе, проведенной ФМС России, которой в рекордные сроки были предприняты беспрецедентные меры по оформлению гражданства и выдаче паспортов подавляющему большинству жителей Крыма, нельзя не отметить, что далеко не всегда огромные очереди и столпотворения людей в приемных государственных учреждений на протяжении всего 2014 года были оправданы.

Сходная ситуация наблюдалась и в судах общей юрисдикции, что создавало дополнительные поводы для злоупотреблений. До сих пор не отлажено в полной мере функционирование судов кассационной инстанции по гражданским и уголовным делам, что также затрудняет для рядовых граждан доступ к правосудию.

Сложности в функционировании судебной системы в Крыму добавило и то, что далеко не все из крымских судей прошли квалификационную процедуру, необходимую для приобретения статуса федерального судьи Российской Федерации. Таким образом, право выхода в отставку с ежемесячным пожизненным денежным содержанием ими приобретено не было, пенсионное обеспечение и социальные льготы для них осуществляются в общем порядке. Между тем некоторые из них посвятили этой профессии всю свою жизнь, и потому важно не допустить ухудшения их социального и материального положения из-за смены юрисдикции Крыма.

В связи с обращениями восьмидесяти двух бывших судей Республики Крым Уполномоченным направлены в Верховный Суд Российской Федерации предложения о необходимости разработки нормативного правового акта, регламентирующего порядок предоставления бывшим судьям иностранного государства, приобретшим гражданство России и постоянно проживающим на её территории, пожизненного денежного содержания или специального пенсионного обеспечения. Соответствующий проект федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты лиц, осуществлявших правосудие»¹²⁹ подготовлен и внесен в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации.

Социально-экономические и трудовые права

Изменения в системе государственного управления и преодоление различий в законодательстве и правоприменительной практике России и Украины — одна из трудностей переходного периода. «По наследству» от прежнего времени достался запутанный клубок многолетних хронических проблем, в том числе касающихся неудовлетворительного состояния уголовно-исполнительной системы, самозахвата земель, самовольной застройки, перепланировки помещений и ряда других не менее сложных коллизий. Беспокойство жителей продолжают вызывать нарушения социально-экономических прав: прежде всего, жилищных, трудовых, а также права на социальное обеспечение.

Самыми насущными оказались искусственно созданные извне проблемы обеспечения транспортной, энергетической и экологической безопасности региона.

Имеются и другие проблемы, наиболее сложными из которых являются вопросы документального подтверждения прав, в том числе права собственности на недвижимость, включая землю; существенно затруднена перерегистрация недвижимости, транспортных средств, водительских удостоверений, хозяйствующих субъектов (юридических лиц), а также оформление лицензий на осуществление специализированных видов деятельности. Отсутствует единообразие в порядке разрешения земельных споров, начатых в рамках украинского законодательства, но до настоящего времени не завершённых; большие трудности сохраняются в вопросах подтверждения оснований возникновения права собственности на земельные участки. Вызывает беспокойство череда случаев перераспределения собственности, внешне напоминающих рейдерские захваты бизнеса и недвижимости.

Затяжной процесс перерегистрации субъектов предпринимательства всех организационно-правовых форм и, как следствие, неполучение лицензии на осуществление специализированных видов деятельности наносит прямой ущерб развитию экономики Крыма. По сведениям УФНС по Респу-

блике Крым, на конец 2014 года на территории Республики Крым прошли перерегистрацию всего 12752 из 52885 юридических лиц, имевших регистрацию на март 2014 года. Очереди в налоговых инспекциях из предпринимателей, стремящихся зарегистрироваться в установленном порядке и платить налоги, впечатляют, а бюджет Крыма терпит ощутимые убытки от недополученных налогов.

Таковыми же недопустимо медленными темпами идет процесс регистрации (перерегистрации) некоммерческих организаций, включая правозащитные, религиозные, а также национально-культурные объединения и автономии. Зарегистрированы не более пятисот организаций из десяти тысяч, официально действовавших в 2013 году.

Между тем роль общественных объединений в силу объективных обстоятельств могла бы быть более значимой, что помогло бы избежать ряда ошибок и неправомερных действий со стороны вновь сформированных органов власти в Крымском федеральном округе, которым приходилось принимать важнейшие нормативные правовые акты с «молниеносной скоростью». В дальнейшем важно уйти от подобной практики, поскольку это ведет к непониманию действий властей и законному возмущению граждан, когда жизненно важные для общества решения принимаются без широкого общественного и экспертного обсуждения.

Например, «неуклюжий» процесс реорганизации вузов в целях создания Крымского федерального университета, начавшийся в 2014 году, сразу же спровоцировал акции протеста и митинги преподавателей и студентов Крымского государственного медицинского университета им. С. И. Георгиевского, а также их коллективные обращения к Уполномоченному (подробный ответ по итогам предпринятых действий был направлен заявителям 22 октября 2014 года¹³⁰).

Имели место ошибки, допущенные при переводе предприятий и организаций под юрисдикцию Российской Федерации. В конце 2014 года аппаратом еще не сформированного Правительства города Севастополя был запущен процесс ликвидации предприятий бюджетной сферы с последующим созданием новых юридических лиц вместо перерегистрации уставных документов. При этом сотрудников, занятых в сферах образования, культуры, здравоохранения, и других бюджетников принуждали подавать заявления об увольнении с формулировкой «по соглашению сторон» при юридическом и фактическом отсутствии второй стороны¹³¹. Уполномоченным направлено обращение прокурору города Севастополя о необходимости применения мер прокурорского реагирования на неправомερные действия работодателей при увольнении сотрудников предприятий и организаций.

Уполномоченным направлено несколько ходатайств в Правительство Российской Федерации об оказании помощи в связи с поступившими жалобами на невыплату задолженности по заработной плате.

Ряд обращений к Уполномоченному был связан с нарушением права на жилище. Данные проблемы носят, как правило, хронический характер и имеют многолетнюю историю: учет нуждающихся в жилых помещениях и предоставление гражданам жилых помещений по договору социального найма; переселение из ветхого и аварийного жилищного фонда; нарушения градостроительного и землеустроительного законодательства со стороны государственных органов, юридических и физических лиц; выселение из жилых помещений, ранее находившихся в государственной собственности и переданных в собственность частных предприятий и т. п.

В обращениях к Уполномоченному ставился вопрос о необходимости продления срока бесплатной приватизации жилых помещений. В связи с этим 25 декабря 2014 года Уполномоченным направлены соответствующие обращения в Правительство Российской Федерации. Позднее стало известно, что Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством Российской Федерации по делам Крыма, в соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации¹³², подготовлен доклад по указан-

130. Сообщалось, что согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 04 авг. 2014 г. № 1465-р на базе семи образовательных организаций высшего образования и семи научных организаций создается федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского». Перечень вузов для объединения предложен Советом Министров Республики Крым. Создание университета будет происходить в рамках реализации государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апр. 2014 г. №295. Принятые решения будут способствовать социально-экономическому развитию Крымского федерального округа за счет подготовки кадров и научных исследований на базе федерального университета.

131. В связи с тем, что новые юридические лица в большинстве случаев еще не были созданы, отсутствовало штатное расписание вновь создаваемых юридических лиц.

132. Поручение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 20 дек. 2014 г. № ДК-П9-9419.

ному вопросу. Из доклада следовало, что согласно позиции Минстроя России продление срока бесплатной приватизации жилья для жителей Крымского федерального округа нецелесообразно, так как это угрожает равенству прав граждан Российской Федерации. Министерство Российской Федерации по делам Крыма, напротив, выразило мнение, что срок приватизации жилья для граждан, проживающих в Крымском федеральном округе, следует продлить. Эта точка зрения, совпадающая с позицией Уполномоченного, нашла отражение в Федеральном законе¹³³, согласно которому общий срок приватизации продлен еще на год.

В городе Севастополе, к сожалению, продолжается хаотичная застройка: уплотнительная «точечная» застройка, строительство на территории прибрежной зоны, на охранных землях заповедника Херсонес Таврический и других заповедных территориях.

Уполномоченный также настаивает на том, что нельзя допустить ухудшения положения лиц с ограниченными возможностями здоровья. Из жалоб, поступивших к Уполномоченному, следует, что имелись проблемы с оказанием мер социальной поддержки детям-инвалидам (не производился перерасчет пенсий, пособий и иных социальных выплат). Денежных сумм не хватало даже на покупку лекарств. С целью разрешения указанной проблемы были направлены предложения в Министерство труда и социальной защиты населения Российской Федерации. Согласно поступившему 18 июля 2014 года ответу, Минтрудом России разработаны необходимые проекты нормативных правовых актов, приняты региональные законы в целях обеспечения социальной поддержки и защиты социальных прав детей-инвалидов, проживающих на территории Республики Крым и города Севастополя¹³⁴.

Уполномоченным также направлено письмо заместителю Председателя Правительства Российской Федерации, в котором обращалось внимание на то, что из-за имеющихся различий в правовом регулировании трудовой деятельности инвалидов законодательством Украины и России¹³⁵ могут возникнуть предпосылки к увольнению людей с ограниченными возможностями, и эта проблема требует оперативного решения.

Гражданские и политические права

Уполномоченному поступают жалобы на нарушения права на свободу слова, права на свободу собраний, а также обращения, касающиеся фактов задержания журналистов в ходе массовых публичных мероприятий, в том числе траурного митинга, посвященного 70-й годовщине депортации крымскотатарского народа (18 мая 2014 года).

В декабре 2014 года Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций был объявлен конкурс на получение права на осуществление вещания с использованием конкретных радиочастот на территории Республики Крым и города Севастополь. В связи с этим к Уполномоченному обратился ряд директоров теле- и радиокompаний Крыма с просьбой оказать содействие в отмене проведения заседания Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию 25 февраля 2015 года. Это обусловлено тем, что объявленные сроки подготовки конкурсной документации и условия проведения конкурса оказались технически невыполнимыми в столь короткий срок для региональных компаний. Уполномоченным были направлены обращения заместителю Председателя Правительства Российской Федерации и Министру связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, в которых заострено внимание на необходимости сохранения действующих в Крыму и городе Севастополе телерадиовещательных компаний, а также о возможности переноса даты заседания комиссии. К сожалению, в Минкомсвязи России не усмотрели оснований для отмены решения и переноса конкурса. Более того, даже не сочли необходимым организовать процесс консультаций, взаимодействия, подробного разъяснения и создания возможностей всем

133. О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»: Федер. закон Российской Федерации от 28 февр. 2015 г. № 19ФЗ. // Рос. газ. – 2015. – 3 марта.

134. В июле были приняты: закон Республики Крым от 17 июля 2014 г. № 29-ЗРК «Об обеспечении государственной поддержки инвалидов с детства и детей-инвалидов, проживающих на территории Республики Крым» и Закон города Севастополя от 24 июля 2014 г. № 42-ЗС «Об обеспечении государственной поддержки инвалидов с детства и детей-инвалидов, проживающих на территории города федерального значения Севастополя».

135. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федер. закон от 24 нояб. 1995 г. № 181-ФЗ. // Рос. газ. – 1995. – 24 нояб.

претендентам для равноправного участия в конкурсе. Некоторые средства массовых коммуникаций на полуострове получили предупреждения и были проверены на причастность к «экстремистской» деятельности (в частности, крымскотатарский канал АТР в настоящее время прекратил вещание из-за отсутствия регистрации).

Важно подчеркнуть, что служебный долг сотрудников органов правопорядка не должен заслонять от них деликатность вопросов политики в сфере этноконфессиональных отношений. В делах, затрагивающих эти вопросы, необходим взвешенный подход, исключающий произвольную, чрезмерно широкую трактовку понятия «экстремизм».

Все перечисленные проблемы, затронутые в поступивших к Уполномоченному жалобах, а также вопрос о прояснении юридического статуса и функций подразделений «крымской самообороны» обсуждались в ходе встречи Уполномоченного с руководством Республики Крым.

Значительное число обращений касалось нарушений в сфере уголовного судопроизводства, 68 писем в общем потоке жалоб от жителей Крыма поступило из территориальных учреждений уголовно-исполнительной системы.

Несмотря на то что за последнее время улучшились условия содержания заключенных в местах лишения свободы, включая режим питания и порядок оказания медицинской помощи, вопросы обеспечения прав осужденных, находящихся в местах заключения, не потеряли своей остроты и злободневности. Во многом это обусловлено тем, что пенитенциарные учреждения в Крыму со времен распада Советского Союза практически не приводились в соответствие с общепринятыми нормами международного права. Отмечается износ оборудования, аварийное состояние зданий, канализации, водопровода, электросетей, отсутствие вентиляции в помещениях. Заключенные пребывали в полуголодном состоянии из-за нехватки продуктов питания и содержались в нечеловеческих, пыточных условиях из-за запредельной переполненности помещений. По утверждению Уполномоченного по правам человека в Республике Крым, ни один изолятор временного содержания (ИВС), равно как конвойные помещения судов на территории Крыма, не соответствуют международным правилам и стандартам.

Восстановление прав крымскотатарского народа и межнациональные отношения

Значительное внимание традиционно приковано к проблемам крымских татар, ставших жертвами депортации в мае 1944 года. За 23 года Украиной не принимались законодательные акты, направленные на восстановление прав крымскотатарского народа, на создание фундаментальных условий для его возрождения и сохранения на родной земле. Более того, по признанию ЮНЕСКО, крымскотатарский язык оказался под угрозой исчезновения.

Факты ущемления прав крымских татар со стороны официального Киева регулярно находили свое отражение в отчетах ведущих международных правозащитных организаций и в официальных документах внешнеполитических ведомств стран Запада. К примеру, в Докладе Государственного Департамента США о состоянии прав человека на Украине за 2013 год¹³⁶ приведены заявления бывшего главы Меджлиса крымскотатарского народа М. А. Джемилева, согласно которым власти Украины проводили политику замены представителей крымскотатарского народа во властных структурах Крыма представителями других национальностей. В частности, крымские татары, составляющие чуть менее 11% населения полуострова¹³⁷, занимали на тот момент лишь 3% высших должностей в местных органах власти. Из 100 мест в парламенте полуострова крымским татарам принадлежали семь. В Верховной Раде Украины крымскотатарский народ был представлен всего одним депутатом.

В статье 10 Конституции Республики Крым, принятой Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года, крымскотатарский язык признается одним из трех государственных языков Республики Крым наряду с русским и украинским.

136. URL: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dliid=220342>

137. Всекрымская перепись населения состоялась в Республике Крым и г. Севастополе с 14 по 25 октября 2014 года. По ее итогам всего на полуострове проживают почти 2,3 млн. человек. Третья по численности группа — это крымские татары (232,3 тыс. человек, 10,6% населения).

В апреле 2014 года по вопросу о необходимости принятия региональных законов, предусматривающих меры социальной поддержки всех проживающих на территории Республики Крым реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий¹³⁸, Уполномоченным был направлен ряд обращений: Первому заместителю руководителя Администрации Президента Российской Федерации; Председателю Законодательного Собрания города Севастополя; Председателю Государственного Совета Республики Крым. Указанная инициатива поддержана Министром регионального развития Российской Федерации. Председателем Законодательного собрания города Севастополя обращение Уполномоченного было направлено для рассмотрения в Правительство г. Севастополя.

В итоге Государственным Советом Республики Крым 10 декабря 2014 года принят Закон Республики Крым № 35-ЗРК/2014 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и лиц, проживающих на территории Республики Крым», в соответствии с которым крымскотатарскому народу предоставлено право на получение льгот, предусмотренных российским законодательством о жертвах политических репрессий.

В 2014 году мусульманские праздники Ураза-байрам и Курбан-байрам в Республике Крым объявлены нерабочими праздничными днями. Реализуются комплексные меры по сохранению и развитию сети классов и школ с обучением на родных языках — украинском и крымскотатарском¹³⁹. Положительно решен вопрос о возведении соборной мечети в городе Симферополе¹⁴⁰. Утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года»¹⁴¹, в соответствии с которой предусмотрено выделение более 10 миллионов рублей в течение пяти лет на меры, направленные на национально-культурное и духовное возрождение армянского, болгарского, греческого, крымскотатарского и немецкого народов, а также на социальное обустройство территории Республики Крым и города Севастополя.

Но руководители Меджлиса крымскотатарского народа практически отказались от какого-либо взаимодействия с новым руководством Республики Крым. В дальнейшем лидерам Меджлиса М. А. Джемилеву и Р. А. Чубарову было отказано во въезде на территорию Российской Федерации сроком на 5 лет.

По данному вопросу к Уполномоченному неоднократно поступали обращения Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, в соответствии с которыми Уполномоченным направлены запросы в компетентные государственные органы. В ответах Пограничной службы ФСБ России сообщалось, что решение о нежелательности пребывания М. А. Джемилева, Р. А. Чубарова в Российской Федерации вынесено на основании положений статьи 27 Федерального Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁴² в соответствии с нормами международного права¹⁴³.

Тема, связанная с пропажей и похищением жителей Крыма, является болезненной в той же мере, что и для других регионов России: по данным Министерства внутренних дел, по Республике Крым в розыске находятся 800 человек, из которых 75 розыскных дел с признаками уголовных дел, остальные розыскные дела таких признаков не имеют. Из общего количества розыскных дел 18 дел связано с розыском лиц крымскотатарской национальности. С момента перехода Крыма под юрисдикцию Российской Федерации пропавшими числятся 13 крымских татар, 24 украинца, 119 русских. По факту пропажи жителей в адрес Уполномоченного поступила одна жалоба.

Органами государственной власти Российской Федерации за прошедший период был осуществлен ряд широкомасштабных первоочередных шагов: приняты нормативные правовые акты в сфере

138. О реабилитации жертв политических репрессий: закон Российской Федерации от 18 окт. 1991 г. № 1761-1//Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – 31 окт. - № 44. – ст. 1428.

139. В настоящее время в Республике Крым функционируют 15 школ с крымскотатарским языком обучения (182 класса; 3 тысячи уч. учащихся); 1 школа с крымскотатарским языком обучения и классами с украинским языком обучения (40 классов; 809 учащихся); 7 школ с украинским языком обучения (103 класса; 2,2 тысячи учащихся). Кроме того, действуют 180 общеобразовательных организаций с двумя и тремя языками обучения; 133 школы с украинским и русским языками обучения; 20 школ с крымскотатарским и русским языками обучения; 27 школ с украинским, крымскотатарским и русским языками обучения.

140. Что касается исламской организации Хизбут-Тахрир аль-Ислами, то, по решению Верховного Суда Российской Федерации, она признана экстремистской, и поэтому не может осуществлять свою деятельность на территории России.

141. Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года»: постановление Правительства Российской Федерации от 11 авг. 2014 г. № 790// Рос. Газ. – 2014. – 12 авг.

142. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ// Рос. Газ. – 1996. – 22 авг.

143. Ни один международный документ не защищает право иностранца (М. А. Джемилев – гражданин Украины) быть допущенным на территорию государства или оставаться на его территории. Не содержат подобных требований ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ни Декларация ООН о правах коренных народов. Осуществление государством своего суверенного контроля за иммиграцией также не рассматривается как нарушение запрета на дискриминацию коренных народов. Тем более, что ограничения на въезд М. А. Джемилева связаны не с его национальностью, а с его общественной деятельностью.

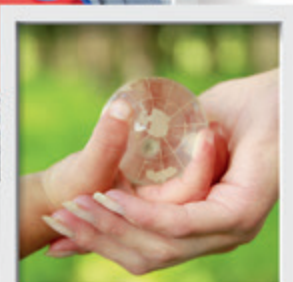
пенсионного обеспечения, трудовых отношений, социальной защиты населения (о выплатах пособий по безработице, предоставлении мер социальной поддержки и др.). Возросли трудовые пенсии по старости (в два раза) и заработная плата работников бюджетной сферы (в среднем, более чем в два раза). Внедряется система обязательного медицинского страхования, оказывается экстренная финансовая и материально-техническая помощь учреждениям образования и здравоохранения. Направлены необходимые финансовые ресурсы на преодоление аварийного состояния жилищного фонда, систем водо-, электро- и газоснабжения.

Все опросы общественного мнения, проведенные в том числе европейскими и американскими исследовательскими центрами, показывают, что подавляющее большинство жителей Крыма продолжают считать верным принятое год назад решение о воссоединении с Россией¹⁴⁴.

Наперекор всем внешним вызовам и вопреки всем внутренним сложностям переходного периода жители Крыма прилагают огромные усилия, направленные на возрождение и развитие полуострова, с верой в успех и с надеждой на справедливость. Тем более недопустимо со стороны чиновников разных уровней злоупотребление сознательностью и терпением людей, их пониманием и готовностью к трудностям «переходного периода».



ПРИОРИТЕТЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В СФЕРЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА



Приоритеты и рекомендации по обеспечению устойчивого развития в сфере прав человека

Анализ поступающих в аппарат Уполномоченного жалоб и обращений позволяет предполагать, что в основе нарушений прав человека лежат преимущественно проблемы ментального характера:

- слабый уровень правового сознания как в общественной, так и в государственной среде;
- неизжитый синдром «презумпции виновности» граждан по отношению к государству;
- медленный выход судейского сообщества из устаревшей системы профессиональных психологических установок на обвинительный уклон;
- рецидивы репрессивного сознания, влияющего на характер деятельности всей правоохранительной системы;
- засилье бюрократических барьеров, воздвигаемых сотрудниками государственных учреждений, обусловленное, в первую очередь, корыстными мотивами и полным пренебрежением к человеческому достоинству своих сограждан;
- заниженный уровень самоуважения со стороны самих граждан, позволяющих чинить безответный и безнаказанный произвол по отношению к себе и своим близким;
- отсутствие в восприятии граждан и общественном сознании прямой зависимости между правом и ответственностью.

Права человека в России нарушаются также:

- вследствие коррупции;
- из-за повсеместно низкого уровня правовой культуры;
- по вине недобросовестных производителей;
- вследствие неудовлетворительного качества предоставляемых услуг во многих сферах жизнеобеспечения;
- из-за отсутствия необходимого минимума общефедеральных социальных стандартов;
- из-за неурегулированности трудовых отношений между разными субъектами права.

Несмотря на то что Правительством Российской Федерации реализуется комплекс антикризисных мер, степень защищенности различных видов конституционных прав остается неравномерной.

Рекомендации органам власти

Исходя из изложенных во второй главе Доклада проблем защиты и восстановления прав человека, субъектам права законодательной инициативы предлагается рассмотреть возможность внесения проектов федеральных законов, направленных на изменения:

- Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части конкретизации и обеспечения состязательности процесса при рассмотрении судами дел об административных правонарушениях;
- Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в части документального оформления трудовых отношений между работодателем (администрацией) и осужденным к лишению свободы, порядка и условий реализации их трудовых прав;
- законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации в целях наделения журналистов, исполняющих обязанности в зонах повышенного риска, дополнительными гарантиями защиты их прав, а также дополнительным страхованием их жизни и здоровья при работе в экстремальных условиях;

- законодательства о материальной ответственности граждан в части взыскания с них задолженности при обращении взыскания на единственный источник дохода, в связи с чем установить размер денежной суммы, на которую не может быть обращено взыскание по исполнительным документам.

Правительству Российской Федерации предлагается рассмотреть возможность поручить соответствующим органам исполнительной власти:

- осуществить комплекс мер по реализации статьи 38 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» о создании независимой от органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья службы защиты прав пациентов, находящихся в медицинских учреждениях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях;
- внедрить механизм применения в Российской Федерации общепризнанного международного принципа поддержки потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью за счет государства;
- разработать стандарты оказания медицинской помощи гражданам, страдающим редкими (орфанными) заболеваниями;
- усовершенствовать правоприменительную практику Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в целях выработки дополнительных мер, направленных на упрощение механизма обеспечения инкурабельных больных наркосодержащими обезболивающими препаратами;
- определить комплекс мер по формированию и содержанию маневренного жилищного фонда в целях реализации жилищных прав граждан, оказавшихся без жилых помещений в результате непредвиденных чрезвычайных обстоятельств;
- разработать и осуществить согласительные процедуры по урегулированию конфликтов между добросовестными приобретателями земельных участков и сторонниками сохранения культурного наследия.

Министерству юстиции Российской Федерации рекомендуется:

- активизировать работу по улучшению правового положения инвалидов в местах лишения свободы;
- определить перечень видов политической деятельности с целью совершенствования механизма внесения некоммерческих организаций в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; проанализировать содержание требований, предъявляемых для предоставления отчетности некоммерческими организациями с целью более эффективного регулирования их деятельности.

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации предлагается:

- продолжить совместно с Уполномоченным работу по совершенствованию медико-социальной экспертизы, мониторингу применения классификаций и критериев, утвержденных Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29.09.2014 № 664 «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы»;
- модернизировать механизм профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации российских граждан в соответствии с имеющимися актуальными кадровыми запросами;
- принять меры, направленные на своевременное и качественное обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации.

Министерству образования и науки Российской Федерации рекомендуется:

- разработать систему мер по повышению доступности дошкольного образования для детей младше трех лет, сокращению дефицита мест для них в дошкольных учреждениях;
- принять меры по расширению сети образовательных организаций (государственных и негосударственных) для детей всех возрастов.

Обращаясь к Верховному Суду Российской Федерации, Уполномоченный просит провести дополнительный анализ и обобщение практики рассмотрения судами общей юрисдикции:

- дел об условно-досрочном освобождении осужденных;
- заявлений о признании граждан недееспособными, а также о восстановлении дееспособности;
- земельного законодательства при разрешении споров о правах на земельные участки, границы которого не установлены, и снятии земельных участков с кадастрового учета.

Руководителям органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации во исполнение Федерального закона от 06.04.2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» принять надлежащие меры по обеспечению независимой деятельности региональных уполномоченных по правам человека.

Приоритеты и перспективы

Обобщая всё вышеизложенное, Уполномоченным планируется:

- разработать программы правового просвещения;
- усовершенствовать организацию приема населения и порядок рассмотрения поступающих жалоб и обращений аппаратом Уполномоченного;
- продолжить формирование единой национальной государственной системы защиты и восстановления прав человека, способствуя развитию и укреплению статуса региональных уполномоченных по правам человека во всех субъектах Российской Федерации.

Представляется целесообразным организовать единую систему мониторинга соблюдения прав человека, позволяющую сформировать объективную оценку, независимую от давления международной конъюнктуры и политической «целесообразности».

Это позволило бы аккумулировать правовую и аналитическую информацию:

- о состоянии федерального и регионального законодательства в области всех видов прав и свобод человека и гражданина с учетом различных оснований их классификации, а также экспертных оценок и предложений по его совершенствованию;
- о правоприменительной, в том числе судебной, практике несоблюдения гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- о международных документах и решениях судебных органов, в которых указано на необходимость внесения изменений в законодательство Российской Федерации;
- о характере и числе обращений граждан и их объединений, поступающих в органы публичной власти;
- о нарушениях прав человека, сведения о которых поступают из средств массовой информации от субъектов общественного контроля и иных институтов гражданского общества;
- о социологических и статистических исследованиях в области прав человека.

Формирование объективной системы оценки состояния правозащитной сферы позволит системно решать задачи обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.

Права человека — это не роскошь, а средство на пути к ответственному гражданскому обществу, достойный ответ на вызовы современности.

Несмотря на сложности внешнеполитического и экономического характера, разумно не экономить на людях, а, напротив, инвестировать в права человека, культуру, образование и здравоохранение, приумножая человеческий капитал — основной ресурс и источник развития России. Приоритет соблюдения прав человека в любых условиях и при любых обстоятельствах может создать фундамент, необходимый для устойчивого развития страны и достижения баланса интересов личности, общества и государства.





Аппарат Уполномоченного по правам
человека в Российской Федерации

Москва, 2015