



ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
за 2015 год



Москва, 2016



ДОКЛАД
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
за 2015 год



ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступление	2
------------------	---

Глава 1. Права и свободы человека в России: реалии 2015 года

1.1. Право на жизнь: основные вызовы и риски	7
Коррупция	8
Терроризм	9
Наркотизация и алкоголизация	10
Дорожно-транспортные происшествия	11
Распространение заболеваний ВИЧ/ СПИД	12
1.2. Влияние кризиса на состояние прав и свобод	12
Углубление социально-экономического неравенства	12
Региональная асимметрия	13
Рост противоречий между городом и деревней	14
«Пищевое расслоение» России и продовольственная безопасность	14
1.3. Общественное мнение о правах человека в России	16
1.4. Контуры правозащитной карты Российской Федерации	24

Глава 2. Актуальные проблемы защиты и восстановления прав человека

2.1. Право на судебную защиту	41
2.2. Резонансные дела	53
2.3. Права заключенных	63
2.4. Политические права и свободы	77
2.5. Гражданские права	104
2.6. Экономические и трудовые права	122
2.7. Жилищные права	134
2.8. Социальные права и права на охрану здоровья	143
2.9. Права в области культуры и образования	154
2.10. Права будущих поколений	171

Глава 3. Основные результаты деятельности Уполномоченного

3.1. Рассмотрение обращений и восстановление нарушенных прав	182
3.2. Совершенствование законодательства	197
3.3. Правовое просвещение	206
3.4. Международное сотрудничество	209
3.5. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации	213

Заключение: рекомендации и предложения	239
--	-----

ВСТУПЛЕНИЕ

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



*ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2015 ГОД
подготовлен в соответствии с частью 1
статьи 33 Федерального конституционного
закона «Об Уполномоченном по правам человека в
Российской Федерации» 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,
Председателю Следственного комитета
Российской Федерации, руководителям субъектов
Российской Федерации.*



Много есть путей служить общему делу; но смею думать, что обнаружение зла, лжи и порока также не бесполезно, тем более что предполагает полное сочувствие к добру и истине.

М.Е. Салтыков-Щедрин

Достоинство Личности является важнейшим ценностным основанием и критерием, определяющим требования к выстраиванию отношений между государством и человеком. Сердцевину конституционных положений о безопасности составляют защита прав и свобод человека и гражданина, безопасность личности. Дилемма выбора между свободой реализации прав человека и безопасностью лишена смысла, поскольку безопасность — это основа и императив реализации прав человека. Но везде, где под предлогом обеспечения безопасности ставятся под сомнение права человека и попираются свободы, находят для себя питательную среду вирусы особо опасных социальных болезней, таких как организованная преступность, коррупция, произвол, насилие, экстремизм, безответственность и безнаказанность за совершенное злодеяние. Поэтому исключительно важно, чтобы в пылу борьбы с антиобщественными пороками, направленной якобы на защиту прав, не выплескивали саму идею обеспечения прав человека, не выхолащивали ее суть и не отступали от Конституции страны и главных принципов международного права.

Необходимо снизить все возрастающий уровень злоупотребления правом, количество оценочно-неопределенных норм, сократить противоречия между международным и национальным правом и избыточность законодательного и подзаконного регулирования в сфере личных прав, поднять регулирование общественных отношений в сфере прав человека с отраслевых норм на конституционно-правовой уровень.

В условиях, когда обостряются проблемы практически во всех сферах жизни, ни в коем случае нельзя воспринимать права человека как роскошь. Безусловно, обеспечение фундаментальных прав и свобод требует соответствующих ресурсов и финансирования. Однако их несоблюдение неизбежно приводит к еще большим растратам: девальвации самого ценного — человеческого капитала.

Даже во времена кризиса государство способно при желании гарантировать разумный баланс между решениями, принимаемыми в интересах государства и защиты бизнеса, и необходимостью обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Имеющая место практика решения макроэкономических проблем за счет изъятия средств из «кармана» рядовых граждан путем так называемых «поборов» — безответственна, недальновидна и опасна своими негативными последствиями.

Исходя из оценки современного состояния экономики, социальных институтов, отечественной судебной системы и правоохранительных органов, а также пока еще слабого правового сознания на всех — государственных и общественных — уровнях, можно утверждать, что на современном этапе развития страны разрыв между правовыми постулатами, закрепленными в Конституции Российской Федерации, и реальными механизмами защиты прав, свобод человека и достоинства личности остается глубоким.

В связи с этим настораживает ряд негативных факторов, прямо или косвенно влияющих на состояние прав человека:

- Проблема бедности и углубляющееся расслоение общества остаются основными факторами социального неравенства.

- Процветает избирательность правосудия. Неравенство возможностей для «избранных» и «рядовых» граждан защитить себя в суде имеет самые негативные последствия для формирования правового государства, ведет к необратимым нравственным и человеческим потерям.

- Слабость социальных лифтов, дефицит доверия и отсутствие обратной связи между органами власти разного уровня и населением истощают социальный капитал, порождают гражданскую пассивность и отсутствие веры в возможность полноценной самореализации.

– Вызывает беспокойство расцвет «правоограничительного» законотворчества. Исторический опыт ушедшего века свидетельствует, что неумеренное поглощение государством общественно-гражданской, социальной и личной самостоятельности и самостоятельности, в результате которого человек и общество вынуждены жить для государственной машины, всегда заканчивается плачевно. Средствами, сдерживающими трансгрессию государства, когда она выходит за разумные пределы мер, необходимых для защиты страны и обеспечения ее национальных интересов, являются гражданское общество и правозащитные механизмы, в том числе применяемые в деятельности Уполномоченного по правам человека. Важно его упреждающее и непосредственное реагирование на попытки отдельных политиков и общественных деятелей провести через законодательные инициативы «усмирительные» законопроекты, которые откровенно посягают на личные права и свободы граждан, оказывая на них избыточное нормотворческое давление.

– Рост агрессивного поведения, непримиримости и неприятия иной точки зрения в противостоянии разного рода групп гражданских активистов по мировоззренческим, политическим и иным мотивам. Крайним выражением происходящей поляризации стало столкновение воинствующего мракобесия с одной стороны и разнузданно-вульгарных «арт-провокаций», осознанно направленных на унижение и оскорбление общепризнанных человеческих ценностей и ничего общего не имеющих с искусством — с другой.

Нельзя не обратить внимание и на следующее обстоятельство. Важнейшие регуляторы общественных отношений: право, мораль и нравственность — теснейшим образом переплетены друг с другом. Эрозия последних неизбежно ведет к разрушению законности. Но моральные и нравственные принципы во многом имеют своим истоком религиозные воззрения, а не только утвердившиеся в обществе традиции светского характера. Для многоконфессиональной России это имеет огромное значение. И дело не только и не столько в свободе совести, сколько в общем принципе светского государства. Необходимо привести основополагающие постулаты той или иной конфессии в соответствие с принципиальными положениями светского государства путем достижения консенсуса между всеми сторонами. Если основополагающие религиозные ценности какой-либо конфессии входят в конфликт с базовыми принципами светского правового государства, то это может стать дополнительным и весьма существенным риском для сохранения общественного согласия, которое зиждется на основе признания единого конституционно-правового пространства. Конфликт такого рода может привести как к искажению правового сознания, так и к определенному «повреждению» нравов.

2015 год — это, прежде всего, год 70-летия победы нашего народа в Великой Отечественной войне. Несмотря на все проблемы и сложности, общее историческое наследие объединяет народ России, как в самые драматичные времена нашей отечественной истории, что нагляднее всего проявилось в беспрецедентной по своему масштабу народной акции «Бессмертный полк».

Идея преемственности поколений в готовности защищать свою страну дает шанс на консолидацию общественных ресурсов и сбережение нашей социокультурной общности. Это солидарный ответ на беспрецедентную антироссийскую санкционную и информационную кампанию, ведущуюся на фоне общемирового кризиса в экономике, политике, культуре. При этом удручающий международное правозащитное сообщество кризис в области прав человека, проявляющийся в откровенном манипулировании правозащитными принципами на вчера еще уважаемых международных площадках, негативным образом сказывается и на ситуации с правами человека в России.

Лучшие качества нашего народа позволяют надеяться, что общими усилиями нам удастся противопоставить развитие цивилизованных общественных дискуссий по самым животрепещущим проблемам: росту немотивированной агрессии, ползучей социальной дискриминации, неуважению к правам других, нетерпимости к иной точке зрения, маргинализации инакомыслящих, а также «охоте на ведьм» и поиску внутренних врагов совсем не там, где зреют истинные угрозы национальной безопасности страны.

Вот почему сейчас, как никогда, необходимы механизмы и процедуры, способствующие снятию разного рода противостояний и острых разногласий как внутри самого общества, так и в его взаимоотношениях с органами государственной власти.

Прежде чем представить Доклад вашему вниманию, необходимо отметить, что предпринята попытка выявления устойчивых тенденций в сфере прав человека, в соответствии с которыми и должна формироваться определенная система действий Уполномоченного.

В связи с этим первая часть Доклада отражает результаты полномасштабного социологического исследования ситуации с правами человека в России в 2015 году, проведенного Фондом «Общественное мнение» (далее ФОМ) по заказу Уполномоченного в 79 субъектах Российской Федерации, а также силами Аппарата Уполномоченного.

Вторая часть — описание наиболее актуальных правозащитных проблем на основе анализа системных проблем в сфере прав человека, а также всего массива поступивших к Уполномоченному обращений.

Третья часть Доклада содержит в себе отчет о работе Уполномоченного за год, перечень конкретных дел, жалоб и обращений граждан, на восстановление нарушенных прав которых были направлены основные усилия Уполномоченного и его Аппарата.

Завершают Доклад адресные рекомендации органам государственной власти, направленные на развитие общегосударственной системы обеспечения прав человека и решение назревших проблем в этой сфере.

Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» 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, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, руководителям субъектов Российской Федерации.

И последнее: год 2015 был объявлен Годом литературы. Литературные цитаты, сопровождающие ряд подразделов, стали данью русской словесности и одной из возможностей найти путь к сердцам читателей Доклада.

*Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации*

Э.А. Памфилова



ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ: РЕАЛИИ 2015 ГОДА

Национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

*Стратегия национальной безопасности
(утв. Указом Президента РФ № 683 от 31.12.15)*



Права и свободы человека в России: реалии 2015 года

1.1. Право на жизнь: основные вызовы и риски

Будущее — это тщательно обезвреженное настоящее.

А.Н. и Б.Н. Стругацкие

В 2015 году число умерших в России от всех причин составило 1 911 413 человек, из них 458 218 ушли из жизни в трудоспособном возрасте¹.

164 276 человек из почти двух миллионов умерших погибли неестественной смертью от внешних причин, из них 120 761 человек — люди трудоспособного возраста.

Показатели несколько лучше, чем за 2014 год, но тем не менее вызывают огромную тревогу. Это ничем не оправданные людские потери от неестественных причин, особенно среди мужчин трудоспособного возраста.

Выражая серьезную обеспокоенность неестественной «убылью» населения, пожалуй, главное, в чем можно упрекнуть Правительство страны, — это отсутствие гибкой и динамичной системы действий, направленных на опережение и недопущение развития негативных процессов, приводящих к драматическим последствиям.

В стремительно меняющемся мире плестись в хвосте тенденций, навязанных разного рода случайными обстоятельствами, пытаться хаотично минимизировать ущерб от уже произошедших бедствий — значит обречь страну на вязкое существование вместо осмысленного развития.

Это слабое звено в деятельности правительства затрагивает практически все сферы жизнедеятельности и жизнеобеспечения. Укоренившийся фискально-механический подход перечеркивает саму суть многих стратегий и бюджетов развития. Хроническое недофинансирование образования, здравоохранения, науки, экологии и ряда других перспективных направлений напрямую негативно влияет на качество генофонда, качество человеческого капитала, личностного развития. И это одна из главных причин отставания России в международном марафоне, где интеллектуальный и человеческий потенциал уже давно играют ключевую роль в развитии наиболее успешных стран.

Экономя на реабилитации, профилактике, своевременном и качественном ремонте, охране труда и технике безопасности, контроле за качеством услуг и производства, мы затем судорожно «ликвидируем» непоправимые последствия силами и средствами, в десятки и сотни раз превышающими те, на которые поскупились ранее. Это как пожалеть денег на оборудование одного пункта пожарной охраны, а затем возить воду самолетами для тушения горящей тайги и выделять миллиарды на восстановление уже не подлежащего восстановлению. Это когда проверки детских домов и домов престарелых лихорадочно проводятся только после произошедших в них разного рода трагедий. Это когда вспоминают о строительных нормах и правилах (СНиП), лицензиях, и необходимости проверок надзорными органами только после аварий, пожаров, обвалов, прорыва плотин, обрушения зданий, мостов, провалов дорог, массовых отравлений людей или ничем не оправданных смертей младенцев. Эта хроническая и часто уже бессмысленная суeta чиновников на фоне произошедших трагедий все чаще повергает общество в раздражение и шок.

Вынужденно повторяя основные мысли из вступления к Докладу 2014 года, полагаю важным вновь обратить внимание Правительства именно на этот аспект, а точнее, на очевидный дефект управления, непосредственно влияющий на основополагающее право на жизнь.

Следует обратить внимание на следующие источники угроз:

- факты повсеместной коррупции, которые являются основной причиной нарушений прав человека, включая гибель людей;

- принимающий все более изощренные формы терроризм;
- отсутствие механизмов обеспечения неотвратимости и неизбежности наказания;
- «издержки» правосудия, нередко позволяющие привилегированной категории лиц уходить от ответственности за преступления, повлекшие за собой гибель или тяжкие увечья потерпевших;
- неконтролируемые потоки нелегальной миграции и «прозрачные» границы;
- пропажа людей, трудовое рабство, торговля людьми, наркоторговля;
- вирусные эпидемии (в том числе ВИЧ/ СПИД);
- бытовое и домашнее насилие;
- природные катаклизмы и техногенные катастрофы;
- высокий уровень изношенности электро- и тепломагистралей, газового хозяйства, разного рода коммуникаций, систем водоснабжения и водоотвода, жилищно-коммунального, дорожного и транспортного хозяйства;
- неэффективность государственного надзора в сфере строительства зданий, мостов, дорог, надзора за качеством предоставления медицинских услуг, лекарств, воды, продуктов питания, детских товаров;
- не соответствующая современным требованиям организация безопасности движения на дорогах;
- снижение возрастного порога алкоголизации и наркотизации населения;
- пренебрежение экологической безопасностью при беззащитном лоббировании бизнес-проектов;
- нарастание немотивированной агрессии, обусловленной неустойчивым психоэмоциональным состоянием значительной части населения (по прогнозам Всемирной организации здравоохранения, к 2020 году психические расстройства войдут в первую пятерку болезней, ведущих к потере трудоспособности).

Вышеперечисленное всего лишь часть вызовов, угрожающих основополагающему неотчуждаемому праву на жизнь.

Необходимо также обратить внимание на эпизодичность и бессистемность государственных мер по восстановлению человеческого и социального капитала в той степени, которая обеспечила бы необратимость положительных тенденций в развитии человеческого потенциала.

Государственным, общественным и научным институтам, чтобы справиться с нарастающим валом вызовов и угроз человеческому существованию, необходимо научиться совместными усилиями формировать опережающие стратегии для их предупреждения и преодоления.

Коррупция

Разнообразные проявления коррупции, несмотря на определенное снижение, остаются одними из ключевых угроз системе национальной безопасности страны. Самым опасным и драматичным фактором, нивелирующим эффективную борьбу с коррупцией и подчас загоняющим эту борьбу в тупик, является коррупционная коррозия самой правоохранительной системы и разного рода надзорных и проверяющих органов. Как следствие — техногенные и иные катастрофы, обвалы производственных конструкций, обрушения зданий, прорыв теплотрасс, аварии на дорогах, отравления недоброкачественной пищей, пожары и многие другие трагедии, приводящие к человеческим жертвам.

По итогам девяти месяцев прошедшего года выявлено 27 775 коррупционных преступлений, при этом отмечается рост деяний, представляющих наибольшую общественную опасность и, по существу, составляющих ядро коррупции, таких как получение и дача взяток, злоупотребление долж-

ностными полномочиями². Преступления данной направленности имеют высоко латентный характер, обусловленный их неочевидностью, пассивной позицией потерпевших, неготовностью, а то и нежеланием специальных служб застигнуть преступника с поличным.

Статьей 8 Конвенции ООН³ предусмотрено, что государство-участник должно поощрять неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц. До сих пор в России не существует системы антикоррупционной социальной рекламы, освещения в средствах массовой информации (в том числе электронных) результатов принятых мер антикоррупционной направленности.

Не принят и закон о лоббизме, тогда как его принятие предусмотрено национальным планом противодействия коррупции⁴. За девять месяцев 2015 года⁵ органами прокуратуры выявлено 35 998 (35 316) нормативных правовых актов, содержащих положения коррупциогенного свойства.

В этой связи актуально принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»⁶. Возможно, это приведет к большей стабильности законодательства, поскольку в базовые рамочные законы вносятся десятки изменений, в том числе в 2015 году — 14 раз в Федеральный закон № 184⁷, девять раз в Федеральный закон № 131⁸, пять раз в Федеральный закон № 67⁹.

Избирательность правосудия, круговая порука и уход от ответственности высокопоставленных коррупционеров, отсутствие действенной системы неизбежности и неотвратимости наказания усиливают в обществе сомнения в способности государства защитить законопослушных граждан, развращают, с одной стороны, массовое сознание вседозволенностью, а с другой — порождают такое явление, как самосуд.

Терроризм

Терроризм, безусловно, непосредственно отражается на правах человека, лишая людей права на жизнь, свободу и физическую неприкосновенность. На протяжении новейшей истории наша страна не раз страдала от страшных кровавых терактов, которые унесли множество человеческих жизней. 2015 год стал свидетелем страшной трагедии — крушения российского авиалайнера Airbus A321 в небе над Синайским полуостровом, жертвами которой стали 224 человека. Вот почему Россия предпринимает огромные усилия в борьбе с этим мировым злом.

По данным Генпрокуратуры, в России запрещена деятельность 68 организаций. Из них 44 организации признаны экстремистскими, в том числе три международных организации. Еще 24 организации являются террористическими. По требованиям Генпрокуратуры заблокировано порядка 450 ресурсов, где осуществлялся сбор средств на нужды террористических группировок в Сирии и Ираке.

Для успешного противодействия терроризму в любой стране недостаточно антитеррористической деятельности спецслужб. Каждый ее гражданин должен быть вооружен антитеррористическими знаниями и навыками, необходимыми для обеспечения личной и общественной безопасности в современных условиях.

При этом борьба с терроризмом на любом уровне должна вестись на основе уважения прав человека и законности. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в

2. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51 пленарном заседании 58 сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

4. Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 (ред. от 15.07.2015) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 15. — ст. 1729.

5. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

6. ID проекта 00/04-21982/12-14/46-13-4 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=36955> (дата обращения: 05.12.15)

7. В Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вносились изменения 131 раз.

8. В Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вносились 117 изменений.

9. В Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было внесено более 80 изменений.

рамках своей компетенции участвует в мероприятиях по противодействию таким опасным общественным явлениям, как религиозный радикализм, экстремизм и терроризм.

На встрече Президента с членами своего Совета по развитию гражданского общества и правам человека 1 октября 2015 года Уполномоченным по правам человека в РФ было внесено предложение наделить российских военнослужащих, участвующих в операции в Сирии, статусом ветеранов боевых действий. Поддержав предложение Уполномоченного, Президент России В.В. Путин поручил Правительству РФ рассмотреть вопрос о возможности внесения в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений.

Наркотизация и алкоголизация

Анализ ситуации с незаконным оборотом наркотических веществ в Российской Федерации и в мире показывает, что наркомания и связанная с ней преступность стали по факту глобальной угрозой человечеству наряду с таким опасным явлением, как международный терроризм. Средний возраст начинающего наркомана снизился до 11 лет.

В настоящее время большую популярность получили так называемые синтетические наркотики¹⁰, которые по своему смертоносному эффекту сродни оружию массового поражения.

Усугубляет ситуацию тот факт, что новые наркотики синтезируются быстрее, чем их успевают внести в реестр запрещенных веществ и таким образом объявить вне закона.

Не снижается объем контрабандного ввоза синтетических наркотиков на территорию Российской Федерации. В последнее время особое внимание правоохранных структур привлекают крупномасштабные поставки новых видов синтетических наркотиков на территорию Российской Федерации из Китая.

Антинаркотические профилактические мероприятия в субъектах Российской Федерации реализуются в рамках государственных программ (подпрограмм государственных программ), однако в ряде регионов руководством субъектов принято решение о **сокращении запланированного финансирования**. Так, в Кемеровской области сокращение составило 13,65 млн рублей (с 15 млн рублей до 1,35 млн рублей), в Томской области — 6 млн рублей (с 9,4 млн рублей до 3,4 млн рублей), в Республике Тыва — 6 млн рублей (с 6 млн рублей до 0 рублей), в Алтайском крае — 3,7 млн рублей (с 4,2 млн рублей до 0,5 млн рублей). В Еврейской автономной области в связи с дефицитом областного бюджета принят Закон Еврейской автономной области от 24 апреля 2015 года № 685-ОЗ «О внесении изменений в Закон ЕАО «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», по которому финансирование подпрограммы «Профилактика наркомании на территории Еврейской автономной области» аннулировано. Представляется целесообразным Правительству Российской Федерации и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации пересмотреть статьи расходов соответствующих бюджетов в части выделения средств для обеспечения реализации программ профилактики наркомании, поскольку это тот случай, когда «экономия» на профилактике неизбежно приведет к неизмеримо большим затратам в дальнейшем, когда процесс может принять неконтролируемые и необратимые последствия. Наибольшее внимание следует сосредоточить на организации работы с детьми из социально-неблагополучных семей.

Уполномоченным в своей деятельности особое внимание уделяется проблеме наркомании. Так, 22 сентября был проведен круглый стол «Профилактика подросткового алкоголизма и наркомании: проблемы, пути решения». В ходе мероприятия обсуждались медико-социальные, педагогические и криминологические аспекты проблемы наркомании и алкоголизма несовершеннолетних, правовая регламентация деятельности органов и учреждений в контексте защиты прав граждан, вопросы ранней профилактики алкоголизации и наркотизации детей и подростков, выявления, учета, лечения и реабилитации несовершеннолетних и родителей, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию. По данным

10. Синтетические наркотики — это психоактивные вещества, разрабатываемые с целью обхода действующего законодательства, синтетические заменители какого-либо натурального вещества, полностью воспроизводящие наркотические свойства последнего, либо близкие, но не идентичные по строению вещества, как обладающие, так и не обладающие сходной фармакологической активностью. Как правило, представляют собой аналоги или производные уже существующих наркотиков, созданные путём изменений различного характера в их химической структуре, реже — путём создания качественно новых препаратов, обладающих свойствами уже известных наркотиков. Существует несколько основных классов психоактивных веществ, в соответствии с теми веществами, действие которых они воспроизводят: синтетические каннабиноиды, стимуляторы, галлюциногены/диссоциативы и др.

МВД, 32,1% от общего числа преступлений, зарегистрированных в 2015 году, было совершено в состоянии алкогольного опьянения, свыше 13 тысяч наших сограждан за год ушли из жизни вследствие алкогольного отравления.

Вновь актуальной является необходимость создания системы многоуровневой ранней профилактики алкогольной и наркотической зависимостей, включая восстановления системы лечебно-трудовых профилакториев (ЛТП), а также развития информационно-просветительской деятельности как основной превентивной меры.

Дорожно-транспортные происшествия

Согласно Международной классификации причин смерти, дорожно-транспортные происшествия (ДТП) относятся к классу внешних причин смерти. Еще в 1974 году Всемирная Ассамблея здравоохранения приняла резолюцию WHA 27/59, в которой объявила дорожно-транспортные происшествия одной из важнейших проблем здравоохранения. Всего в ДТП ежегодно в мире погибает 1,3 миллиона человек. Еще 20–50 миллионов человек получают в авариях ранения.

Причинами смертей в результате ДТП являются многие факторы: и качество дорог, и вождение автомобиля в состоянии алкогольного опьянения, и невнимательность, отсутствие культуры вождения, и игнорирование требований правил дорожного движения.

Необходима современная, более эффективная система оказания помощи, поскольку в России число погибших на 100 пострадавших в ДТП значительно выше, чем в ведущих странах мира, где успешно решены три ключевых вопроса:

- своевременность получения информации о происшествии;
- своевременность начала оказания медицинской помощи;
- наличие медпунктов (больниц), расположенных вдоль автотрасс.

Наиболее эффективная медицинская помощь, как показывает зарубежная практика, оказывается в течение первых 30 минут после получения травмы. В России из-за позднего прибытия «скорой помощи» почти 60% погибших в ДТП умирают еще до поступления в больницу. При этом только 6% пострадавших доставляются в лечебные учреждения в специализированном санитарном автотранспорте, а нуждаются в этом от 30% до 60%.

По данным Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, за 2015 год в России произошло 184 000 дорожно-транспортных происшествий, в результате которых **погибло 23 114 человек**. 231 197 человек получили травмы. 24 794 дорожно-транспортных происшествия произошло с участием детей, в результате которых 1 028 детей погибло и 26 838 — ранено¹¹.

Аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года была утверждена федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах». Целью Программы является сокращение случаев смерти в результате дорожно-транспортных происшествий. Основными задачами по обеспечению безопасности дорожного движения являются создание системы пропагандистского воздействия на население с целью формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения, формирование у детей навыков безопасного поведения на дорогах, повышение культуры вождения, развитие современной системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях, повышение требований к подготовке водителей на получение прав на управление транспортными средствами и требований к автошколам, осуществляющим такую подготовку.

На практике, несмотря на принятую Программу, кардинального улучшения ситуации на дорогах не произошло.

Распространение заболеваний ВИЧ/ СПИД

С момента регистрации первого случая ВИЧ в РФ с 1987 года в России по разным причинам умерло 205 538 ВИЧ-инфицированных, в том числе 20 612 — в 2015 году. Это на 16,6% больше, чем за аналогичный период 2014 года¹². По данным Федерального научно-методического центра по профилактике и борьбе со СПИД, число граждан, инфицированных ВИЧ, зарегистрированных в Российской Федерации, на 1 ноября 2015 года составило 986 657 человек. Каждый год в среднем на 10% растёт число ВИЧ-инфицированных, то есть почти на 10 тысяч человек.

Фактически число носителей ВИЧ значительно больше. По оценке международной организации UNAIDS, среди россиян ВИЧ-инфицированных около полутора миллиона, минимум половины инфицированных просто не знают о своей болезни. Несмотря на предпринимаемые государством меры борьбы с распространением данного заболевания, ситуация крайне опасна тем, что довольно быстрыми темпами приобретает необратимый характер (см. более подробно в главе 2).

1.2. Влияние кризиса на состояние прав и свобод

Ирония состоит в том, что пока неравенство порождает нестабильность, нестабильность сама по себе порождает и неравенство, — это один из порочных кругов.

Джозеф Стиглиц

Углубление социально-экономического неравенства

Запредельный разрыв в доходах между самыми богатыми и самыми бедными (малоимущими), что и наблюдается в России на современном этапе, относится к одной из значимых внутренних угроз для государства.

По данным Министра труда и социальной защиты Российской Федерации, число россиян с доходами ниже прожиточного минимума за последний год увеличилось на 3 миллиона человек и составило 19 миллионов, от 60% до 70% лиц, оказавшихся за чертой бедности, — семьи с детьми¹³.

В 2015 году на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходится 29,4% общего объема денежных доходов (в 2014 году — 30,5%), а на долю 10% наименее обеспеченного населения — 2,1% (1,9% в 2014 году).

На 2015 год население распределяется (по величине среднедушевых денежных доходов) следующим образом:

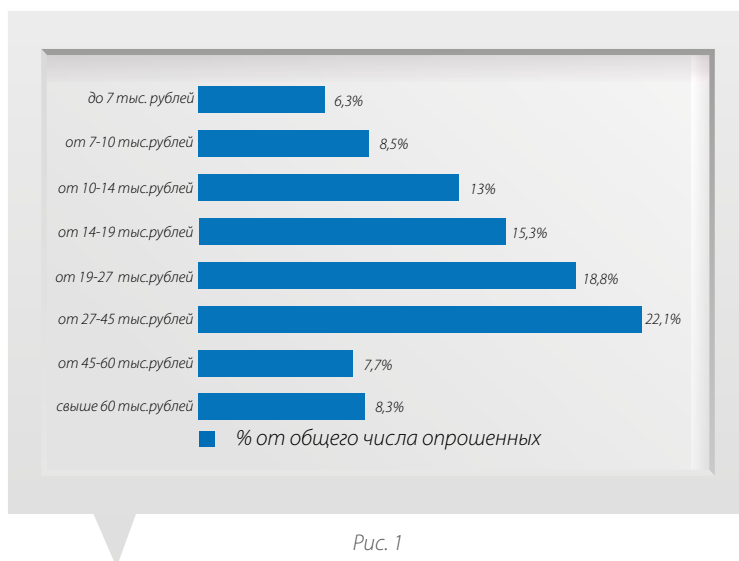


Рис. 1

12. Практически миллион ВИЧ-инфицированных числится на территории России // MedDaily URL: <http://www.meddaily.ru/article/23nov2015/1miviinf> (дата обращения: 02.02.16).

13. Минтруд: Зарплаты россиян снизятся на 3–4 процента // Российская газета URL: <http://www.rg.ru/2016/02/26/mintrud-zarplaty-rossiian-snizatsia-na-3-4-procenta.html> (дата обращения: 26.02.2016).

Самый большой уровень разрыва между богатыми и бедными в России отмечен в Москве (39,3%), Чеченской Республике (40,1%) и Республике Дагестан (38,6%).

Аналитики¹⁴ отмечают, что в России наблюдается один из самых высоких показателей социального расслоения. Выше уровень социального расслоения только в Китае. Показатель соотношения средних доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченных слоев населения вырос с 4,5 раза в 1990 году до 16,5 раза в 2013 году, в 2015 году этот показатель немного снизился. При этом с 2000 года **бедность снижается, а экономическое неравенство растет.**

При сохранении нынешних тенденций, к 2017 году показатель неравенства доходов между 10% наиболее и наименее обеспеченных может вырасти с 16,5 до 20.

Усиливается социальное расслоение не только граждан, но и семей: чем больше в семье детей, тем выше вероятность оказаться за чертой бедности.

Среди проблем социального расслоения особое место занимает вопрос определения «среднего класса», так как считается, что «средний класс» является наиболее экономически активным элементом общества, гарантом социальной стабильности государства, поскольку он является прослойкой между малоимущим населением и богатыми людьми. В зависимости от совокупности этих факторов реальное количество граждан, относящихся к среднему классу в России, оценивается в 15% (при норме развитого государства в 60–80%).

Не может не вызывать тревогу усиливающиеся диспропорции в доступности к качественному образованию, что усугубляет складывающееся социальное неравенство. В особенности это касается дошкольного образования, которым в настоящее время в разных субъектах Российской Федерации охвачено от 65% до 90% детей дошкольного возраста, причем этот показатель колеблется в пределах одного и того же федерального округа. Такая дифференциация в доступности образования уже с дошкольного уровня является риском усиления социального расслоения при получении дальнейшего образования¹⁵.

Одним из негативных явлений, сопутствующих социальному расслоению, является детская беспризорность и рост правонарушений среди несовершеннолетних. Увеличивающийся разрыв между реальными доходами и жизненными стандартами, невозможность достижения пропагандируемого роскошного образа жизни законными способами способствуют интенсивному вовлечению несовершеннолетних в криминальную деятельность или порождают высокую степень психологической готовности к правонарушениям.

Высокий уровень социального расслоения, а главное, обнищание значительной части населения, является одним из ключевых факторов роста преступности. В частности, около половины (45,6%) преступлений по России за 2015 год носит имущественный характер. Среди лиц, совершивших преступление, 65,9% не имели постоянного источника дохода¹⁶. Все это приводит к повышению градуса социальной нетерпимости, адресованной условным «богатым», а также мигрантам, которые «демпингуют» в оплате труда при конкуренции за рабочие места.

Региональная асимметрия

Остается существенным разрыв в доходах между наиболее благополучными и наиболее бедными субъектами Российской Федерации, социальное расслоение носит ярко выраженный региональный аспект. Регионы, адаптируясь к условиям экономического кризиса, начали постепенно сокращать социальные обязательства перед населением. За период январь — август 2015 года наибольшая среднемесячная номинальная начисленная заработная плата имела место в Ямало-Ненецком автономном округе и составляла 76 380 рублей, самая низкая — в Республике Дагестан (18 472 рубля)¹⁷.

Доходы населения в регионах также отражаются на доступности покупки семьями жилья в ипотеку. В Ямало-Ненецком автономном округе 49,3% семей способны приобрести жилье в

14. По данным Credit Suisse.

15. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2765-р «О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016 – 2020 годы» // Собр. законодательства Российской Федерации. — № 2. — 2015. — ст. 541.

16. Состояние преступности — январь — октябрь 2015 года // Сайт Министерства внутренних дел РФ URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/6765514/> (дата обращения: 13.11.2015).

17. Единая межведомственная информационно-статистическая система URL: <https://fedstat.ru:7015/indicator/43246> (дата обращения: 16.02.16).

ипотеку, из них семьи с двумя работающими взрослыми и ребенком составляют 62%. Иная ситуация в Республике Дагестан, где только 5% семей могут позволить себе приобрести жилье в ипотеку¹⁸.

Характерно, что в наиболее дотационных регионах наблюдается и наибольший разрыв между самыми богатыми и самыми бедными, что свидетельствует о том, что вследствие коррупции и бесконтрольности средства, направляемые из федерального бюджета, не доходят до тех, кто в них больше всего нуждается. Это требует особого государственного внимания, особенно в связи с ликвидацией Министерства регионального развития.

Рост противоречий между городом и деревней

Недофинансирование отдельных территорий, труднодоступных в силу различных причин, порождает также «переселение народов» из сельской местности в крупные города. Это влечет за собой такие негативные в целом для России последствия, как отказ от традиционных ремесел и видов занятости, упадок сельского хозяйства и животноводства, утрату культурно-нравственных и социальных ценностей, гибель крестьянских и фермерских хозяйств. Это подрывает в целом экономику муниципальных образований и отдельных субъектов Российской Федерации. В 35% сельских поселений страны существуют проблемы с общественным транспортом. Система выездных врачебных бригад действует далеко не во всех субъектах Российской Федерации, а развитие мобильных санитарных бригад ограничено из-за высокой стоимости транспортных расходов.

Переселение сельских жителей в города порождает так называемую проблему «мертвых зон», т.е. фактически брошенных территорий с полным отсутствием населения¹⁹. В XXI веке речь идет даже о «мертвых городах»²⁰. Заброшенные города и деревни — яркое свидетельство халатного отношения к имуществу, труду и населению. Кроме того, те населенные пункты, которые ранее основывались для проживания населения, занятого в сфере добычи нефти и газа, после их «опустошения» требуют особого внимания в части, касающейся экологической безопасности. Здесь необходимо уделить внимание и вопросу национальной безопасности, поскольку среди мертвых городов есть и такие, которые расположены вблизи границ государства.

В настоящее время необходимо поднимать вопросы защиты прав сельского населения, развития территорий за счет льготного обеспечения сельских жителей медицинскими, образовательными услугами, а также повсеместном льготном подключении к сетям электро-, газо-, водо- и тепло-снабжения.

«Пищевое расслоение» России и продовольственная безопасность

Брынза не бывает зеленого цвета, это вас кто-то обманул. Ей полагается быть белой... Свежесть бывает только одна — первая, она же и последняя. А если осетрина второй свежести, то это означает, что она тухлая!

М.А. Булгаков

Обычно в России обсуждают объемы производства, но не экономическую доступность населению продовольствия. Анализ потребления в стране по децильным группам в зависимости от среднедушевых располагаемых ресурсов показывает, что нижние три группы страдают от недоедания, а верхние три потребляют существенно больше продуктов питания, чем предусмотрено рациональными нормами. Беднейшие семьи тратили на продовольствие 44,6% своих доходов, а наиболее обеспеченные — 16%. При этом сельское население имеет физический доступ к продовольствию, но экономический доступ обеспечивается более дешевыми продуктами (с меньшей степенью пе-

18. Рейтинг регионов по доступности покупки семьями жилья в ипотеку // РИА Рейтинг URL: <http://riarating.ru/infografika/20151216/630003435.html> (дата обращения: 16.12.2015).

19. Сельские поселения (аулы, деревни и небольшие населенные пункты, труднодоступные территории) населяют в большинстве своем жители преклонного возраста и «не нашедшие себя в жизни», что еще больше способствует социальному расслоению.

20. Заброшенных поселений насчитываются десятки: Березовка, п.г.т. Хальмер-Ю (Республика Коми), п.г.т. Кадыкчан (Магаданская область), п.г.т. Нижнеянг (Якутия), Бечевинка-Финвал (Камчатский край), Нефтегорск (Сахалин), Алыкель (Красноярский край), Амдерма (Ненецкий АО), Старая Губаха (Пермский край), Молога (Ярославская область). По сути, «города-призраки» не являются чем-то естественным — это, как правило, следствие непродуманной политики в прошлом: во времена существования СССР такие населенные пункты создавались по определенному замыслу и являлись «итогом покорения целины». Впоследствии, по мере изменения планов политических деятелей, эти зоны перестали быть нужными, в бюджете не находилось средств на содержание инфраструктуры, предприятия закрывались, и население вынуждено было покинуть их.

переработки, из иных, чем в городе, источников)²¹. В рационах питания нижних групп ощущается недостаток белков, в том числе животного происхождения.

В первой децильной группе положение с доступом к продовольствию катастрофическое. В трех верхних группах, наоборот, и калорийность, и обеспеченность белками избыточны. Недоедание в первых группах соседствует с переением в последних, что приводит к ухудшению показателей здоровья в связи с ожирением.

По регионам ситуация более сложная. В трех регионах страны от 79,9% до 83,4 % домохозяйств на питание тратят более 50% всех потребительских расходов (Чеченская Республика, республики Дагестан и Ингушетия). Особенно острое положение в Ингушетии: высочайшая доля домохозяйств с расходами на питание более 50% (83,4% домохозяйств), наиболее низкая степень достижения рекомендованной нормы питания, низкое потребление животного белка. При этом в данном регионе отмечается один из самых высоких показателей плотности населения в России — 124,8 чел./ кв. км (четвертое место по стране после Москвы, Санкт-Петербурга и Московской области)²².

Не менее актуальна проблема продовольственной безопасности. Россия заняла 44 место из 145 стран в рейтинге доступности, качества и разнообразия пищи²³ и оказалась в числе ведущих стран по доступности пищи. В то же время в рейтинге отмечается, что россияне едят много вредной еды, поэтому позиция страны оказалась ниже, чем некоторых более бедных государств.

Производители продуктов питания снижают стоимость товара за счет использования более дешевого, но худшего с точки зрения качества сырья, уменьшают объем упаковки, выпускают новые продукты в нижнем ценовом сегменте. Роспотребнадзор отметил резкий рост количества забракованных во время проверок продуктов. В 24 раза увеличился объем некачественной импортной кондитерской продукции: ягод — в 13 раз, рыбы — почти в 6,5 раза. Забраковано почти в четыре раза больше импортной молочной продукции и в три раза — заграничных овощей и фруктов²⁴.

Резко увеличилось число отечественных фальсифицированных продуктов: они не отвечают ГОСТам и техническим регламентам, указанный на их упаковке состав не соответствует содержанию. Импортзамещение на рынке молочных продуктов привело к серьезному ухудшению их качества. Серьезной проблемой стал экспорт молокосодержащих продуктов из Украины и Белоруссии: в России они упаковывались и продавались под видом сыра, сливочного масла и т. д. После запрета экспорта молочных продуктов из Украины ситуация с фальсификатом не улучшилась: импортная продукция продолжает поступать в Россию под видом транзита в Казахстан и другие соседние с Россией государства. Занимаются фальсификацией и российские производители, добавляющие пальмовое масло в сыр, йогурт, творог²⁵.

Лаборатории, по сути, обеспечивают исключительно радиационную и микробиологическую безопасность продукции. Оснащенных лабораторий очень мало, поэтому параметры проверки продуктов максимально занижены. Так, в российских лабораториях проводится проверка продуктов на наличие всего четырех пестицидов, в то время как помимо них существует еще 450, которые при повышении концентрации оказывают негативное влияние на здоровье человека и запрещены к использованию. Проводится проверка продуктов всего на 4–5 антибиотиков, применяемых в сельском хозяйстве, а примерно 35–40 остаются без внимания. В США лаборатории контролируют около трех тысяч пищевых добавок, в то время как в России разрешено к применению 476 (красители, консерванты, стабилизаторы, ароматизаторы), причем ни одна из этих добавок не контролируется. Некачественное питание становится национальной угрозой.

В сложившихся условиях необходимо наладить систему оказания адресной продовольственной помощи наиболее нуждающимся и вывести на должный уровень организацию государственного контроля за качеством продуктов питания, лекарств и питьевой воды.

21. Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы / Н.И. Шагайда, В.Я. Узун. М., 2015. 110 с.

22. Там же.

23. Dutch beat French and Swiss to top Oxfam's new global food table // URL: <https://www.oxfam.org/en/grow/pressroom/pressrelease/2014-01-15/dutch-beat-french-and-swiss-top-oxfams-new-global-food-table> (дата обращения: 01.12.15).

24. У еды меняется вкус и вес // Ведомости URL: <http://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/07/20/601228-u-ed-i-menyetsya-vkus-i-ves> (дата обращения: 19.12.15).

25. Там же.

1.3. Общественное мнение о правах человека в России

Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

ч. 2 ст. 29 Конституции Российской Федерации

И правы, — сам себя вини: что ты посеял — то и жни.

И.А. Крылов

Социальная и экономическая защищенность — ключевой показатель соблюдения прав человека в представлениях жителей России. При этом, несмотря на ухудшение экономической ситуации вследствие санкций и других внешних и внутренних факторов, более половины россиян продолжают считать, что за последние несколько лет ситуация с соблюдением прав человека в стране не изменилась. Такие выводы основаны на анализе данных Фонда «Общественное мнение», полученных в ходе исследования по заказу Уполномоченного по правам человека в России.

Опрос включал в себя три части, раскрывающие представление респондентов о значимости состояния прав человека, о соблюдении таких прав и об условиях благополучия россиян. Исследование проводилось в ноябре 2015 года среди жителей всех регионов России, достигших 18 лет; общее количество респондентов — 60 500.

Итак, соблюдаются ли права человека в России? Уверенность в соблюдении прав граждан в 2015 году снизилась на 8%. Если в 2014 году об этом положительно отзывалась почти половина респондентов (44%), то в 2015 году — 36%. По мнению 42% опрошенных в 2015 году, права человека в России не соблюдаются; по сравнению с аналогичными данными 2014 года этот показатель снизился на 4% (рис. 1). Затруднившихся же с определением своей позиции стало больше в два раза (10% в 2014 году и 21% в 2015 году).

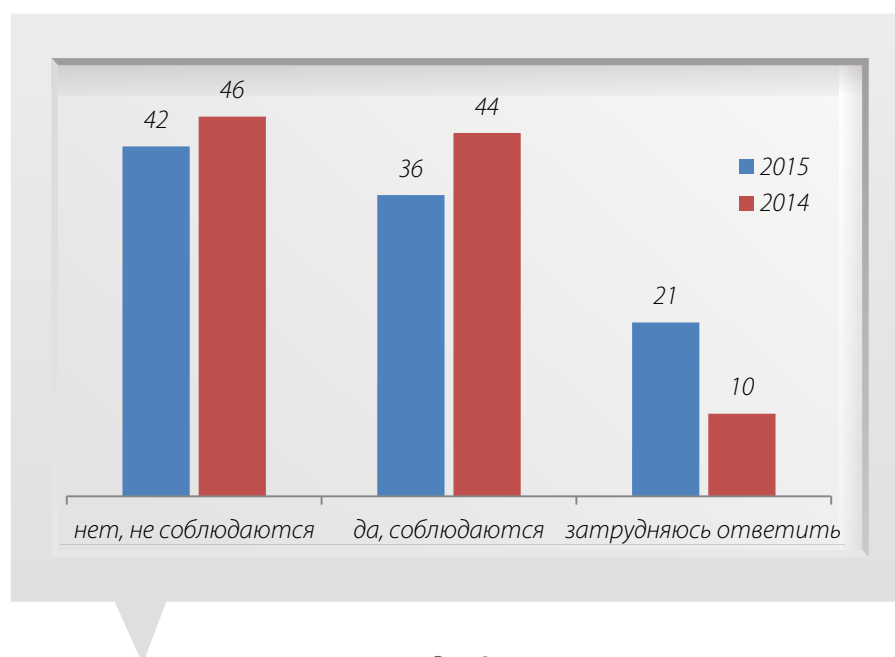


Рис. 2

Учитывая исключительное географическое положение страны и её многообразие, был проведен анализ восприятия ситуации с правами человека в различных регионах страны. Если данные ответов о соблюдении прав человека соотнести с картой субъектов Российской Федерации, то можно сформировать семь групп, исходя из количественных показателей ответов (карта 1). Больше половины — 45 субъектов Российской Федерации (13, 22 и 10) — с той или иной степенью уверенности ответили о несоблюдении прав человека в стране. Наиболее скептически настроены респонденты Центрального, Приволжского и Сибирского федеральных округов. Респонденты

36 субъектов Российской Федерации (10, 4 и 22) оценивают ситуацию как преимущественно положительную. Респонденты четырех субъектов не смогли определиться с ответом.

Прослеживается разница положительных и отрицательных ответов респондентов в городах-миллионниках и субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены города: горожане дают больше положительных ответов. Очевидно, что сказывается влияние лучших бытовых условий и наличие рабочих мест в сравнении с отсутствием соответствующих благ в малонаселенных городах и сельской местности (исключения составляют такие города как Ростов-на-Дону, Самара, Челябинск, Пермь и Воронеж). В Красноярском крае мнение о несоблюдении прав человека совпадает между жителями столицы и других населенных пунктов края.

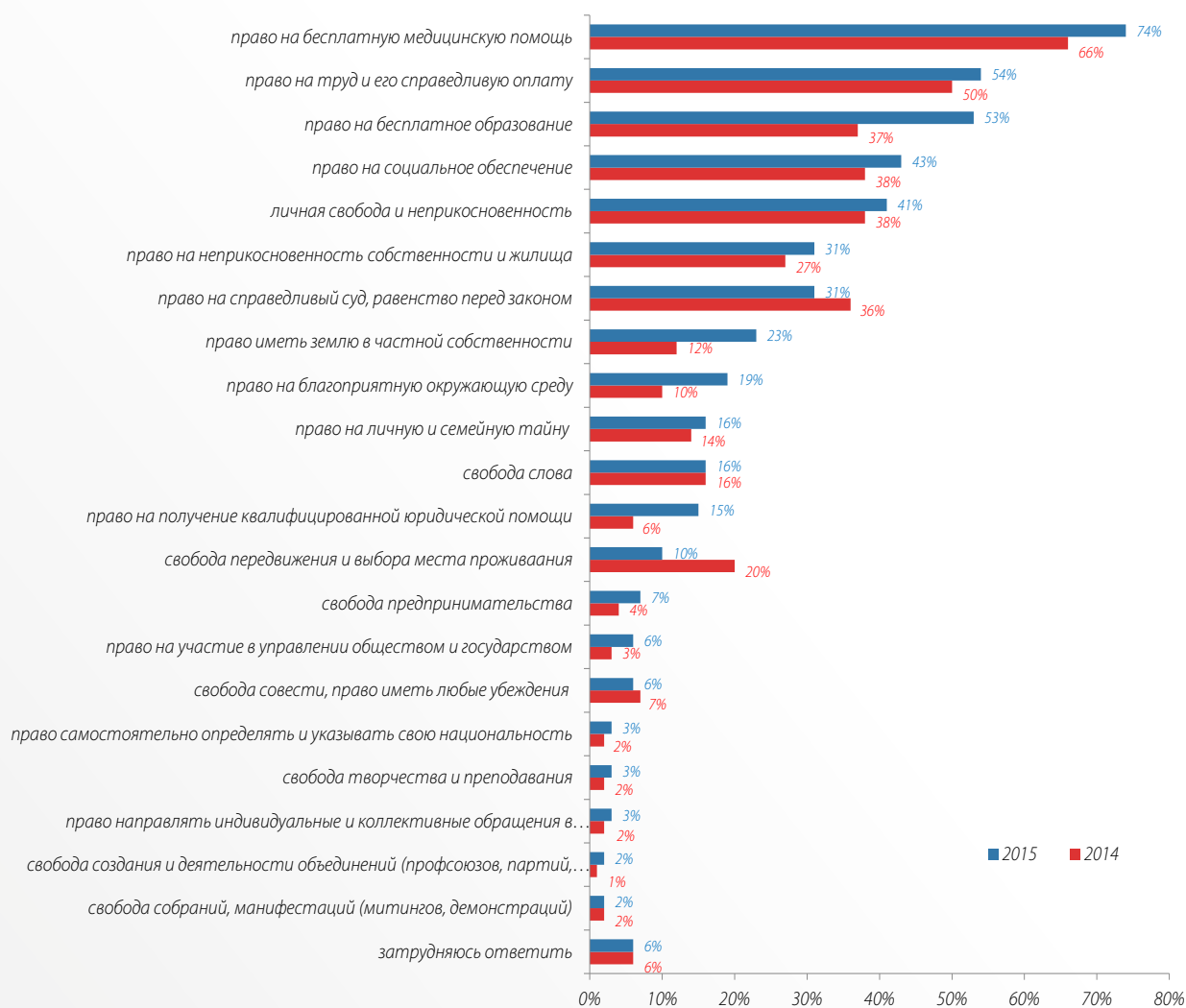


Рис. 3.

Показательно, что оценка состояния прав человека в стране **коррелирует с социальным положением граждан**: чем выше уровень материального положения респондентов, тем больше процент утверждений о соблюдении прав граждан внутри социальной группы. Например, в группе респондентов, утверждающих, что им хватает денег только на еду, ответ о соблюдении прав граждан дали только 24%, в следующей категории²⁶ данный процент равен уже 30%, а при оценке своего материального благополучия как «денег хватает на автомобиль» — положительный ответ о соблюдении прав граждан в стране равен 46%.

26. Вопрос относительно материального положения граждан допускал следующие ответы: денег хватает на питание; на питание хватает, на одежду — нет; на одежду хватает, на крупную бытовую технику — нет; на бытовую технику хватает, на автомобиль — нет; денег на автомобиль хватает.

Таким образом, восприятие России как правового государства жителями самой страны напрямую зависит от её социально-экономического развития и объема предоставляемого «социального пакета» от государства.

Связь социально-материального положения и правовой незащищенности подтверждается и при анализе конституционных прав и свобод, которые участники опроса выделяют как наиболее важные и значимые (рис. 3). В 2015 году для граждан существенно возросла значимость права на бесплатную медицинскую помощь (74% — в 2015 году, 66% — в 2014 году), бесплатное образование (53% и 37% соответственно), право иметь землю в частной собственности (23% и 12% соответственно), право на благоприятную окружающую среду (19% и 10% соответственно) и право на получение квалифицированной юридической помощи (15% и 6% соответственно). При этом право на бесплатную медицинскую помощь²⁷ остается наиболее актуальным для граждан, как и в 2014 году.

Право на труд и его справедливую оплату называет значимым для себя половина всех опрошиваемых, в 2015 году их число возросло на 4%. При этом респондентами всех регионов указано в качестве ценности право иметь постоянную работу. В среднем по стране более 40% заявили о желании иметь не просто работу, а именно постоянную работу. Жители Казани, Екатеринбурга, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов определили это право как полностью реализованное в настоящий момент.

Для 7% респондентов приоритетным правом является **свобода предпринимательства** (в 2014 году — только 3%).

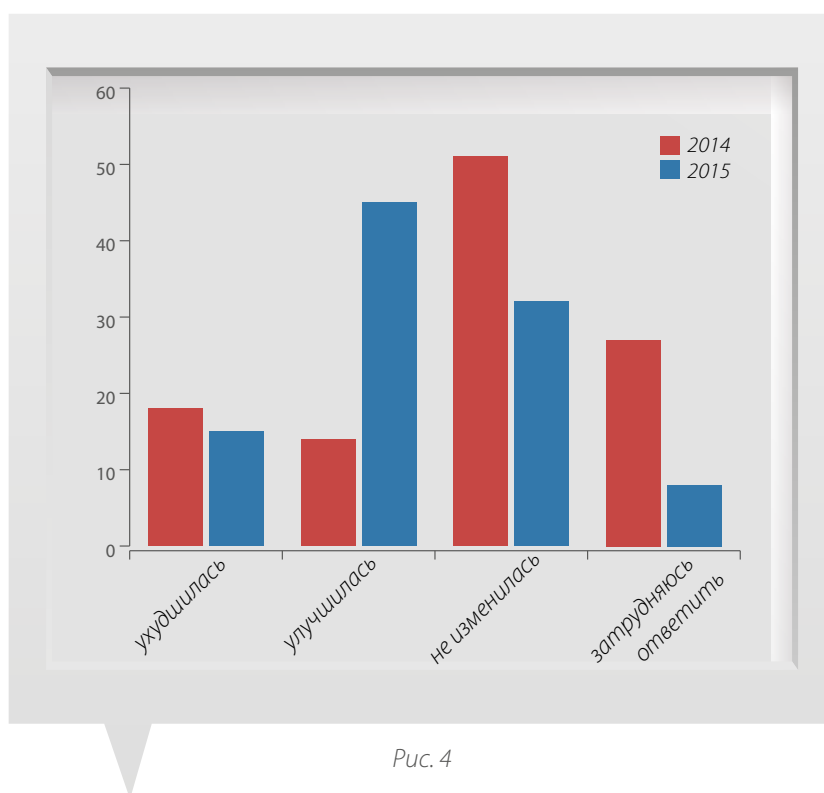


Рис. 4

По мнению респондентов большинства регионов России, в том числе ее городов-миллионников, реализация **политических прав** является менее актуальной проблемой по сравнению с реализацией социальных прав. В частности, речь идет о праве на участие в управлении обществом и государством и праве на свободу собраний, манифестаций (митингов, демонстраций).

Свобода передвижения и выбор места проживания являются значимым правом для 10% россиян против 20% в 2014 году.

Таким образом, права «первого поколения», и в первую очередь — политические, имеют для россиян менее значимую актуальность, чем так называемые права «второго поколения», которые

включают в себя, в первую очередь, социальные, трудовые и жилищные права. Права «второго поколения» наиболее важны для жителей Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, Хабаровского края, Волгоградской, Воронежской, Липецкой, Свердловской, Орловской областей, а также участников опроса из Чувашской Республики, республик Марий Эл и Алтай. Ханты-Мансийский автономный округ возглавляет группу регионов, наиболее обеспокоенных состоянием прав, касающихся медицины и образования, жилья и оплаты труда, социального обеспечения.

Можно ли при этом утверждать, что россияне отмечают значительные изменения в соблюдении своих прав? Нет, так как преимущественное большинство (52%) говорит об отсутствии изменений (рис. 4). Однако доля тех, кто видел положительные изменения в ситуации с правами человека, существенно снизилась по сравнению с 2014 годом (от 45% до 13%). Ухудшения отмечают 18%, что на 4% больше предыдущего года. А практически каждый пятый россиянин затрудняется судить о соблюдении прав человека. Как и стоило ожидать, оценки социально незащищенных слоёв населения и малообеспеченных групп респондентов наиболее пессимистичны.



Рис. 5. Представления жителей субъектов Российской Федерации о благополучной жизни и реальности: разница между необходимым человеку для благополучной жизни и тем, что имеется для этого в настоящий момент в личной жизни каждого в стране

Динамика изменения ситуации с правами человека в регионах также была проанализирована отдельно. Без учета позиции 52% респондентов, уверенных в отсутствии изменений, субъекты Российской Федерации были разделены на семь групп в зависимости от количественного соотношения трех вариантов ответов (карта 2). Самую большую группу составили 32 субъекта Российской Федерации, в которых не смогли охарактеризовать динамику изменений с соблюдением прав человека в России за последние несколько лет.

В 19 субъектах ответы о негативной динамике лишь в незначительной степени превалируют над ответами о положительной динамике. В количественном измерении число субъектов Российской Федерации, в той или иной степени отметивших ухудшение (7, 19 и 8 в каждой группе) почти в два раза превышает число субъектов Российской Федерации, давших положительную оценку.

Соответствующим образом разделились мнения россиян в федеральных округах. На общем фоне выделяется Крымский федеральный округ, жители которого фиксируют улучшение ситуации с правами человека.

Ответы респондентов семи городов-миллионников: Казань, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Челябинск, Волгоград, Красноярск — менее пессимистичны, чем в соответствующих областях. Из них уверенно говорят об улучшении ситуации с соблюдением прав жители Омска. Респонденты Екатеринбурга, Ростова-на-Дону, Самары, Уфы, Перми и Воронежа считают, что ситуация стала хуже.

Один из важных показателей оценки соблюдения прав человека — это **сопоставление ожиданий и реальности**. Чем меньше разрыв между желаемым и действительным, тем более реализованы права человека в том или ином государстве.

Для понимания того, чего ожидают граждане от своего государства, были сопоставлены ответы на соответствующие вопросы (рис. 5).

В представлениях о благополучии наибольшая разница (более 50%) между реальностью и ожиданиями приходится на позицию «материальный достаток». Около 60% респондентов понимают благополучие в первую очередь как материальный достаток, но только 8% ответили, что он у них есть.

Значителен разрыв между «желаемым и действительным» в оценке доступного, качественно-го здравоохранения и образования, а также продуктов питания.

Среди необходимых составляющих человеческого благополучия были указаны доверие между людьми, взаимоуважение в обществе, правовая защищенность, общественная и личная безопасность.

По пяти пунктам из девятнадцати в списке необходимого человеку для благополучной жизни получен положительный результат (соответствующие позиции обозначены на гистограмме рисунка 5 зеленым цветом).

Единственный пункт, который отмечен как реализованный во всех субъектах Российской Федерации — это **«хорошие отношения в семье»**. В значительном количестве субъектов Российской Федерации совпадают ожидания и возможности по организации свободного времяпровождения, проведению досуга и обеспечения доступа к культурным ценностям. Пункт «собственное жилье» не совпадает для жителей 12 субъектов Федерации.

Ожидания о **необходимой и реализованной личной свободе** и независимости не совпадают для респондентов из 40 субъектов Российской Федерации.

Для оценки реального уровня защищенности прав данные опроса были разделены на 6 групп в зависимости от соотношения ответов по всем позициям опроса (карта 3). Большинство субъектов Российской Федерации (40 субъектов РФ) вошло в группу, в которой значительно расходятся представления о благополучной жизни, но по ряду показателей этот разрыв не абсолютен. В 21 субъекте Российской Федерации этот разрыв невысок, еще в четырех представления о благополучной жизни и реальность расходятся незначительно.

В 15 субъектах Российской Федерации наблюдается резкое расхождение между желаемым и действительным. Соотношение субъектов Российской Федерации, занимающих крайние противоположные позиции невелико: почти совпадают представления о благополучной жизни и реальность в трех субъектах РФ, и крайне мало совпадают — в двух субъектах РФ.

Разница между действительным и желаемым в городах-миллионниках и в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены эти города, практически везде одинакова. В городах Екатеринбург, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Челябинск и Волгоград она наименее значительна. В сравнении с общим показателем по Республике Башкортостан жители Уфы считают, что реальность и представления о благополучной жизни расходятся значительнее.

Результаты данного исследования и анализа представлений о благополучной жизни, безусловно, имеют некоторые погрешности, однако могут являться ориентиром в деятельности всех органов публичной власти и должностных лиц.

Превалирует мнение о несоблюдении прав (49% и более отрицательных ответов). Критерий — 49% и более отрицательных ответов взят от первого в ряду наибольших показателей отрицательных ответов.

Карта 2. Динамика ситуации с соблюдением прав человека в Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации

«На ваш взгляд, за последние несколько лет ситуация с соблюдением прав человека в России улучшилась, ухудшилась или не изменилась?» Распределение по группам без учета позиции 52% числа всех опрошенных, уверенных в отсутствии каких-либо изменений

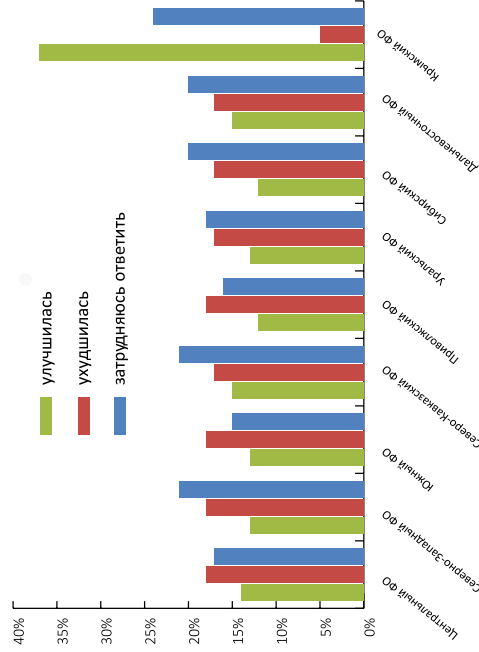
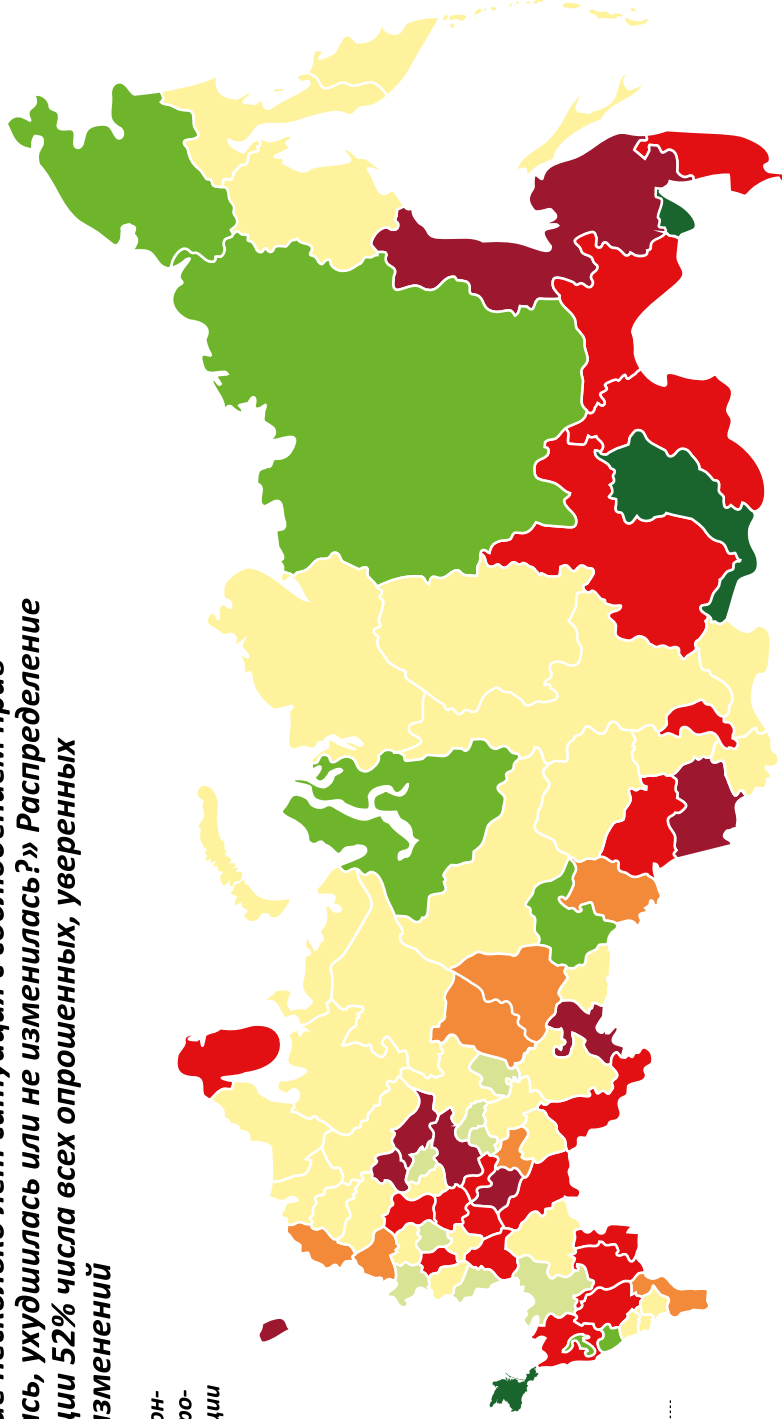
Соотношение мнений (ответов) респондентов в федеральных округах по вопросу об улучшении или ухудшении ситуации с соблюдением прав человека в РФ

Превалирует мнение об улучшении ситуации с соблюдением прав (25% и более положительных ответов). Критерий — 25% и более положительных ответов взят от первого в ряду наибольших показателей положительных ответов. Особенно выделяются:

- Республика Бурятия 30%
- Республика Крым 36%
- г. Севастополь 37%

Превалирует мнение об ухудшении ситуации с соблюдением прав (25% и более отрицательных ответов). Особенно выделяются:

- Хабаровский край 31%
- Калининградская область 33%
- Нижегородская область 30%



Превалирует мнение об улучшении ситуации с соблюдением прав (25% и более положительных ответов). Критерий — 25% и более положительных ответов взят от первого в ряду наибольших показателей положительных ответов.

Значительно преобладает мнение об улучшении ситуации с соблюдением прав (положительных ответов больше чем отрицательных свыше 5,5%). Критерий — показатель от 5,5% и выше представляет разницу между положительными и отрицательными ответами респондентов.

Преобладает мнение об улучшении ситуации с соблюдением прав (положительных ответов больше чем отрицательных до 5,5%). Критерий — показатель от 0,1 до 5,5 % представляет разницу между положительными и отрицательными ответами респондентов.

Затруднились с ответом (выбран вариант ответа большинством респондентов). Критерий — любой процент ответа «затрудняюсь ответить», если его значение превышает процент ответов «да, улучшилась» и «ухудшилась».

Преобладает мнение об ухудшении ситуации с соблюдением прав (отрицательных ответов больше чем положительных до 5,5%). Критерий — показатель от 0,1 до 5,5 % представляет разницу между отрицательными и положительными ответами.

Значительно преобладает мнение об ухудшении ситуации с соблюдением прав (отрицательных ответов больше чем положительных свыше 5,5%).

Превалирует мнение об ухудшении ситуации с соблюдением прав (25% и более отрицательных ответов)

Карта 3. Представление о благополучной жизни и реальность в разрезе субъектов Российской Федерации: разница между необходимым человеку для благополучной жизни и тем, что имеется для этого в настоящий момент

Вопрос 1: «Что из перечисленного, по вашему мнению, особенно необходимо человеку для благополучной жизни?» Вопрос 2: «А какие из перечисленных условий личной жизни и общественного благополучия есть сейчас в вашей жизни и в стране?»*

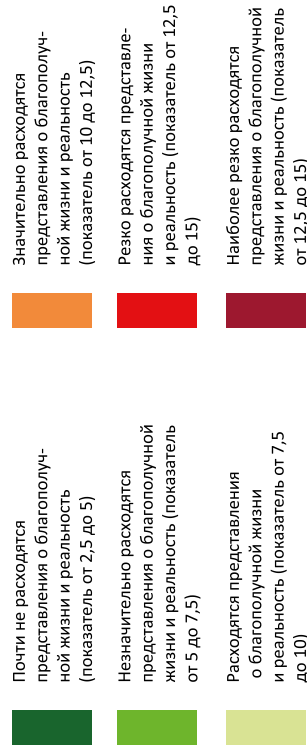
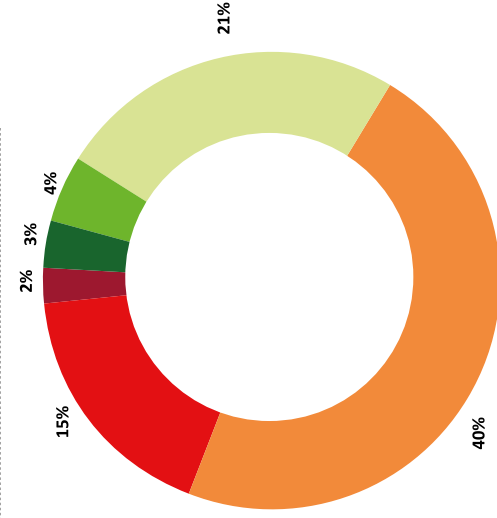
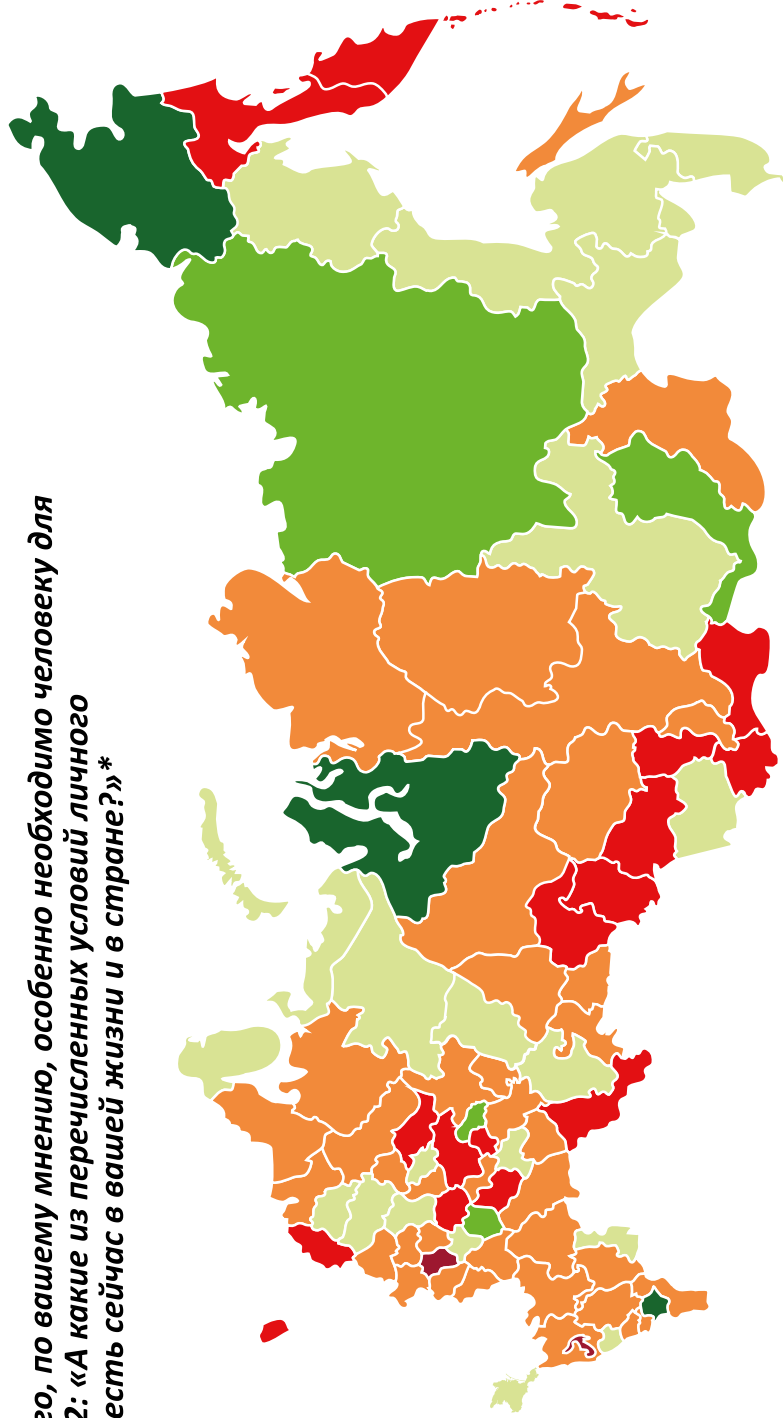
Соотношение ответов респондентов в субъектах РФ о благополучной жизни: ожидания и реальность

Почти не расходятся представления о благополучной жизни и реальность (показатель от 2,5 до 5):

- Чеченская Республика
- Чукотский АО
- Ямало-Ненецкий АО

Наиболее резко расходятся представления о благополучной жизни и реальность (показатель от 12,5 до 15):

- Орловская область
- Республика Адыгея



* Методика распределения.
Для выведения единого показателя сложены все позиции ответов на каждый вопрос. Из суммы показателей Вопроса 2 вычтена сумма показателей Вопроса 1. Значение единого показателя разделено на 20 (число позиций приоритетов).

1.4. Контуры правозащитной карты Российской Федерации

Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации

...Если будет Россия,

Значит, буду и я...

Е.А. Евтушенко

С просьбой о содействии в реализации, восстановлении или защите конституционных прав к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации ежегодно обращается значительное число граждан, что говорит о доверии к названному правозащитному институту и его востребованности. Развитие института уполномоченных по правам человека предоставило гражданам право выбора направлять жалобу федеральному либо региональному уполномоченным по правам человека, что находит отражение в распределении обращений, поступающих Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, по их территориальной принадлежности.

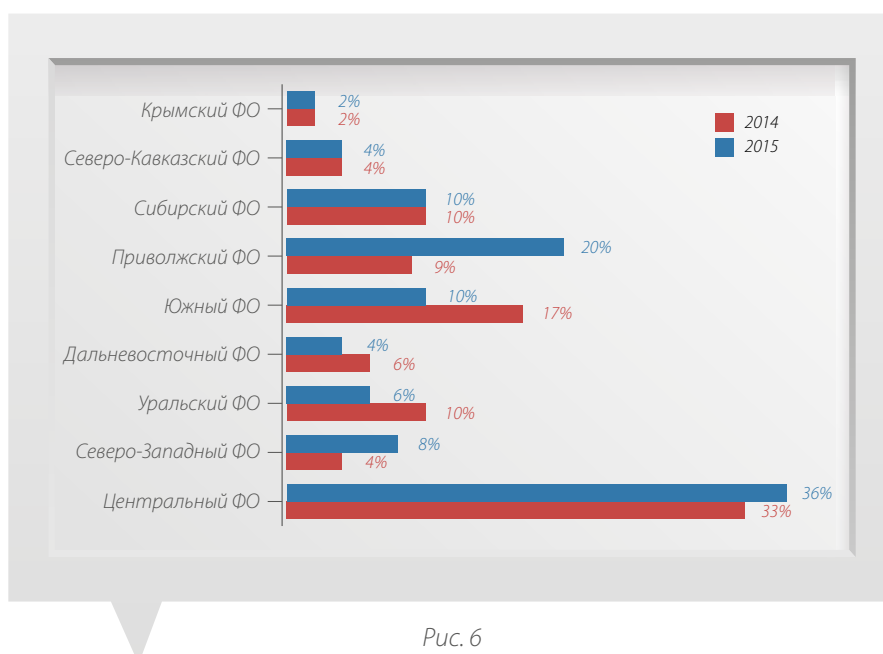


Рис. 6

По сравнению с 2014 годом на прежнем уровне осталось число обращений из Крымского, Северо-Кавказского, Сибирского федеральных округов. Значительно увеличился поток корреспонденции из Северо-Западного (в 2015 году — 8%, в 2014 году — 4%) и Приволжского (в 2015 году — 20%, в 2014 году — 9%) федеральных округов. Наблюдается рост количества обращений из Центрального федерального округа (в 2015 году — 36%, в 2014 году — 33%), снижение числа обращений из Дальневосточного (в 2015 году — 4%, 2014 году — 6%), Уральского (в 2015 году — 6%, в 2014 году — 10%), Южного (в 2015 году — 10%, в 2014 году — 17%) федеральных округов (рис. 6).

На карте 1 отражено распределение обращений, поступивших Уполномоченному из каждого субъекта Российской Федерации и соответствующим уполномоченным в регионах. В зависимости от «коэффициента интенсивности (активности)» обращений в институт уполномоченных²⁸, представляющего собой число обращений жителей региона, приходящееся на 10 тысяч человек, субъекты Российской Федерации были разделены на семь групп. В соответствии с названным показателем каждый регион обозначен одним из семи цветов²⁹.

28. Под обращениями в институт уполномоченных понимается совокупность обращений к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и обращений к уполномоченному по правам человека в том или ином субъекте Российской Федерации.

29. 1 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 1 до 5 обращений к федеральному и региональному уполномоченным по правам человека; 2 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 5 до 10 обращений; 3 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 10 до 15 обращений; 4 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 15 до 20 обращений; 5 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 20 до 30 обращений; 6 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 30 до 40 обращений; 7 группа — на 10 тысяч жителей приходится более 40 обращений. Для карт по группам прав коэффициент будет иной. По каждой группе прав составлены аналогичные карты.

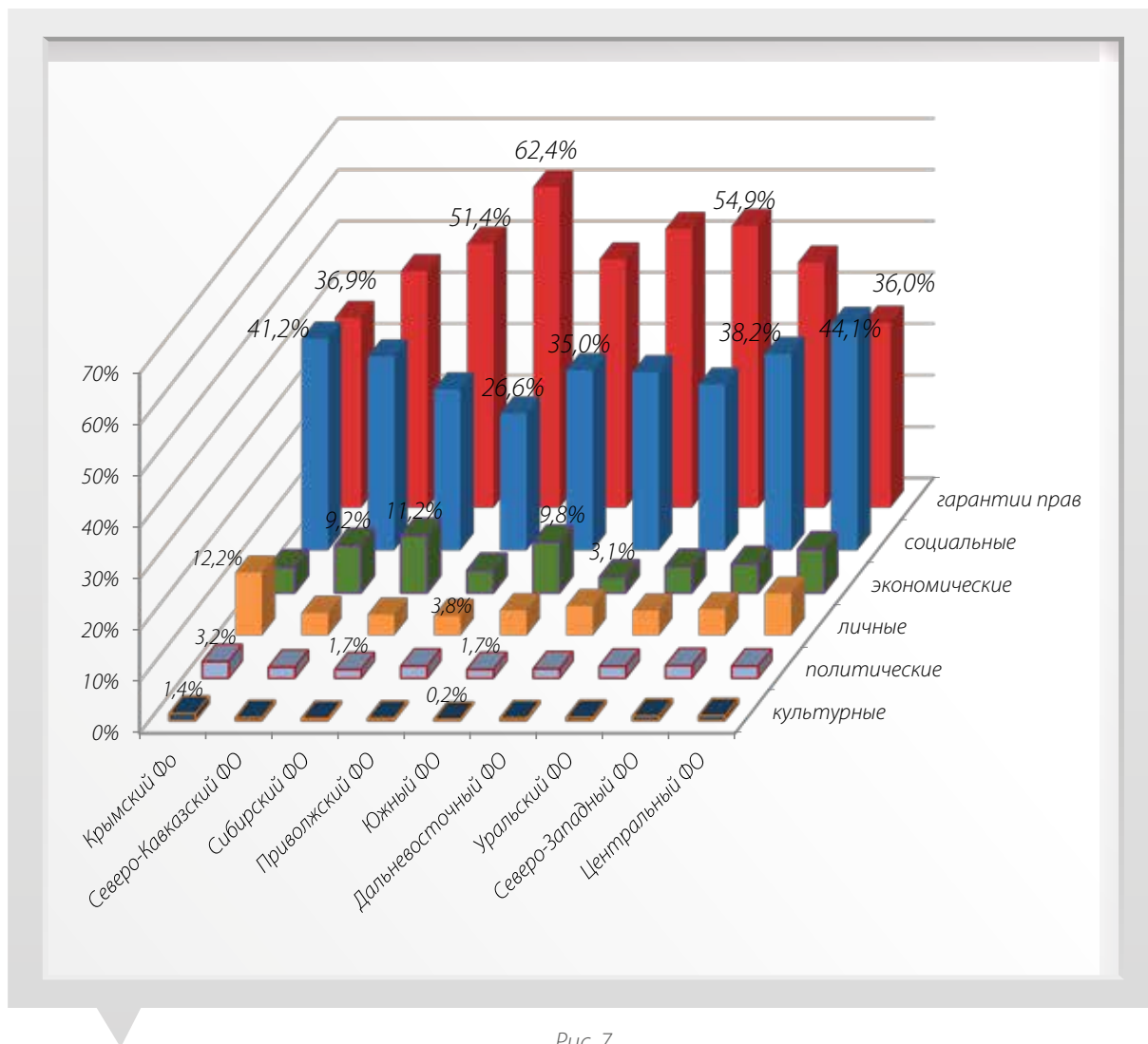


Рис. 7

Основная проблематика жалоб, поступивших в 2015 году к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, касалась уголовного процесса (30%), жилищных прав и сферы ЖКХ (16%), уголовно-исполнительного производства (14%), социального страхования и обеспечения (5%), оборонной сферы (4%), миграции и вопросов гражданства (4%). По вопросам соблюдения либо восстановления всех иных прав доля обращений составила 27% (карта 4).

В зависимости от групп прав, наибольшее число обращений относится к гарантиям прав (47%) и социальным правам (37%). Доля группы экономических прав составила 7%, личных — 6%, политических — 2%, культурных — 1%.

Из всех групп наибольшее количество обращений относится к **конституционным гарантиям прав и свобод**: общим гарантиям прав и свобод и конституционным гарантиям правосудия. Усматривается рост поступающих к Уполномоченному обращений в сфере соблюдения гарантий прав граждан, так или иначе связанных с предполагаемым нарушением **права на судебную защиту**. В 2015 году 69% обращений касались проблем соблюдения прав граждан в уголовном и гражданском судопроизводстве (карта 5). По-прежнему заявители просят дать консультацию по правовым вопросам, разъяснить те или иные действия должностных лиц или содержание судебных постановлений, оказать иную юридическую помощь. В процентном выражении этот показатель невелик (1% от всех обращений данной группы), как и жалобы по вопросу обращения в межгосударственные органы за защитой своих прав.

Реализация конституционных прав граждан в местах принудительного содержания чаще всего является предметом рассмотрения Уполномоченного, 29% от всех обращений данной группы.

В числе этих обращений подавляющее большинство составляют жалобы на условия отбывания наказания в исправительных учреждениях (64,2%). Также граждане жаловались на условия содержания в изоляторах временного содержания и следственных изоляторах (13,8%), на отказ в просьбе о переводе в другую колонию (13,4%), на отказ в предоставлении права на условно-досрочное освобождение и нарушение порядка представления к нему (7,3%) (рис. 7).

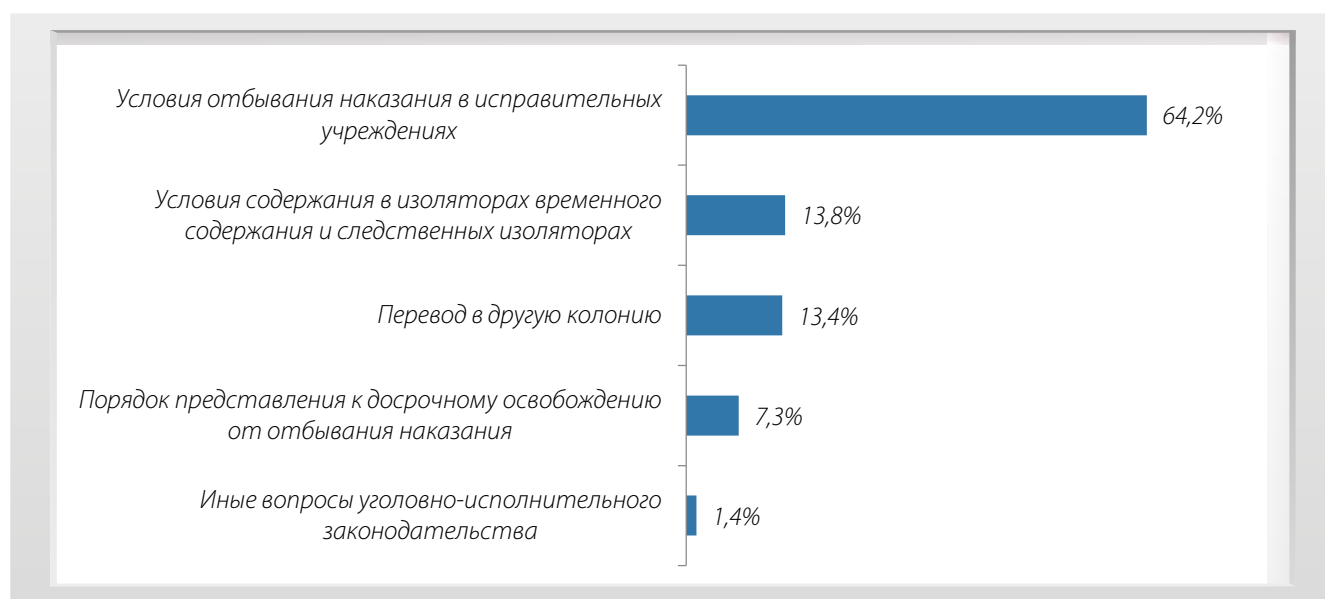


Рис. 8

По данным социологического исследования, **право на справедливый суд, равенство перед законом** наибольшее значение имеют в Томской области (50%), Нижегородской области, Камчатском крае (46%), наименьшее в Перми (15%), Чеченской Республике (6%) и Республике Адыгея (10%).

Большинство жалоб, относящихся к группе «гарантии прав», поступило из Центрального федерального округа (28%), Приволжского федерального округа (26%), Сибирского федерального округа — (11%); наименьшее — из Крымского (1%), Дальневосточного (5%) и Северо-Кавказского (4%) федеральных округов.

Вместе с тем, в общей массе обращений каждого федерального округа основную часть занимают именно жалобы на нарушение гарантий конституционных прав граждан (рис. 8).

В числе жалоб, поступающих к Уполномоченному, неизменно присутствуют жалобы на судебные постановления, неисполнение этих постановлений, нарушение сроков рассмотрения дел. По данным Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации³⁰ наблюдается тенденция к увеличению рассмотрения уголовных дел с нарушением сроков в общем количестве поступивших дел: в Центральном федеральном округе (2013 — 1,7%; 2014 — 1,8%; первое полугодие 2015 — 0,7%), Северо-Кавказском федеральном округе (2013 — 1,4%; 2014 — 1,9%; 2015 — 1,7%), Крымском федеральном округе (2014 — 25,1%; 2015 — 20,9%); при рассмотрении гражданских дел с превышением установленных законом сроков в общем количестве поступивших дел: в Центральном федеральном округе (2013 — 3,4%; 2014 — 5,8%; 2015 — 2,1%), Крымском федеральном округе (2014 — 16,6%; 2015 — 32,1%), Дальневосточном федеральном округе (2013 — 1,9%; 2014 — 3,4%; 2015 — 1,8%).

Группа социальных прав составляет 37% от всего числа поступивших обращений. Большинство поступило из Центрального (44%), Приволжского (14%) федеральных округов, меньше всего обращений (2%) — из Крымского федерального округа (карта 6)³¹.

30. Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции // URL: [http://www.cdep.ru/index.php?id_\(data обращения: 03.02.2016\)](http://www.cdep.ru/index.php?id_(data обращения: 03.02.2016)).

31. «Коэффициент интенсивности (активности)» обращений к институту уполномоченных по вопросам защиты социальных прав: 1 группа — на 10 тыс. жителей приходится от 0,1 до 1 обращения; 2 группа — на 10 тыс. жителей приходится от 1 до 3 обращений; 3 группа — на 10 тыс. жителей приходится от 3 до 5 обращений; 4 группа — на 10 тыс. жителей приходится от 5 до 10 обращений; 5 группа — на 10 тыс. жителей приходится от 10 до 20 обращений; 6 группа — на 10 тыс. жителей приходится более 25 обращений.

В 2015 году соблюдение **жилищных прав граждан** находилось в сфере особого внимания Уполномоченного. Такие жалобы составили 46% от общей численности обращений по вопросам соблюдения социальных прав и свобод (в 2014 — 34,4%)³². Жалобы на нарушения жилищных прав граждан традиционно включают проблематику аварийного и ветхого состояния жилых домов, износа коммунальной инфраструктуры и, как следствие, аварий на коммунальных сетях, рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Каждое десятое из обращений по жилищным вопросам, поступивших Уполномоченному, говорит о проблемах такого характера.

По данным Росстата, в 2014 году площадь капитально отремонтированных помещений жилых домов составила 81 964,5 кв. м, что на порядок меньше показателей прошлых лет (в 2013 году — 148 178,8 кв. м, в 2012 году — 701 746,8 кв. м)³³. По данным Минстроя России, в список «Российская Федерация» включено 47 518 аварийных домов (11 400,85 тыс. кв. м), при этом наибольшее количество квадратных метров к расселению предусмотрено в Иркутской (535,78 тыс. кв. м), Кемеровской области (417,33 тыс. кв. м), Республике Саха (402,01 тыс. кв. м), наименьшее — в Севастополе (0,71 тыс. кв. м), Ненецком автономном округе (3,16 тыс. кв. м), Чукотском автономном округе (5,72 тыс. кв. м). Не предусмотрено площадей к расселению в Республике Крым (0,00 кв. м), Санкт-Петербурге (0,00 кв. м), Москве (0,00 кв. м)³⁴.

По данным Росстата, в 2014 году наименьшая доля площади жилищного фонда, обеспеченного всеми видами благоустройства, в общей площади жилищного фонда в Республике Алтай — 14,4 % (в 2013 году она составляла 13,6%), Республике Бурятия — 31,5% (в 2013 году — 30,5%), Республике Тыва — 27,3% (в 2013 году — 29,9%), наибольшая в Москве — 93,7% (в 2013 году — 93,3%), Республике Северная Осетия – Алания — 91,3% (в 2013 году — 91,2%), Мурманской области — 90,9% (в 2013 году — 92,6%)³⁵.

Наибольшая стоимость жилищно-коммунальных услуг на человека в месяц за январь — сентябрь 2015 года в Чукотском автономном округе — 7 640,52 рубля (за тот же период в 2014 году она составляла 7 508,2 рубля), в Республике Саха (Якутия) — 5 637,85 (в 2014 году — 4 896,61 рубля), в Камчатском крае — 5 844,34 (в 2014 году — 6 044,54 рубля)³⁶.

По данным социологического исследования, наиболее обеспокоены соблюдением права на жилище и его справедливую оплату граждане Ханты-Мансийского автономного округа (77%), Уфы (77%) и Воронежской области (76%), в наименьшей степени — жители Челябинска (30%), Республики Бурятия (30%) и Чеченской Республики (9%).

Защита **трудовых прав** граждан всегда являлась одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного, они занимают второе место в доле обращений группы социальных прав (14%). Социологическое исследование показало, что право на труд и его справедливую оплату наибольшее значение имеет для граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе (76%) и Орловской области (75%), наименьшее — в Чеченской Республике (6%).

Сопоставление показателей численности экономически активного населения в субъектах федерации в четвертом квартале 2014 года³⁷ и в тот же период в 2015 году³⁸ позволяет сделать вывод о тенденции к увеличению численности экономически активного населения в ряде субъектов Российской Федерации. В частности, такая тенденция прослеживается в Республике Башкортостан (1 993,6 тыс. человек в 2014 году, 2 020,5 тыс. человек в 2015 году), в республике Татарстан (2 066 тыс. человек в 2014 году, 2 073,3 тыс. человек в 2015 году), в Ростовской области (2 151,2 тыс. человек в 2014 году, 2 169,2 тыс. человек в 2015 году), в Краснодарском крае (2 577,5 тыс. человек в 2014 году, 2 724,8 тыс. человек в 2015 году). В ряде субъектов, напротив, наблюдаются спад численности эконо-

32. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. С. 37.

33. Общая площадь капитально отремонтированных помещений в квартирах жилых домов, где проведена реконструкция (квадратный метр, значение показателя за год) // Единая межведомственная информационно-статистическая система URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=33802> (дата обращения: 03.02.2016).

34. Аварийный жилищный фонд // Сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138887300516 (дата обращения: 03.02.2016); Переселение граждан // Сайт Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства URL: <https://www.reformagkh.ru/relocation/alarms/?item=square&sort=value> (дата обращения: 03.02.2016).

35. Доля площади жилищного фонда, обеспеченного всеми видами благоустройства, в общей площади жилищного фонда субъекта Российской Федерации // Единая межведомственная информационно-статистическая система URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=43507> (дата обращения: 03.02.2016).

36. Стоимость жилищно-коммунальных услуг на человека в месяц (рубли) // Единая межведомственная информационно-статистическая система URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=34004> (дата обращения: 03.02.2016).

37. Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2014 года (по итогам обследований населения по проблемам занятости) // Сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/issWWW.exe/Stg/d05/13a.htm (дата обращения: 03.02.2016).

38. Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2015 года (по итогам обследований населения по проблемам занятости) // Сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/issWWW.exe/Stg/d06/16.htm (дата обращения: 03.02.2016).

номически активного населения. Например, в Свердловской области численность экономически активного населения уменьшилась с 2 314,7 (в 2014 году) до 2 256,6 тысяч человек (в 2015 году, в Тюменской области соответственно — с 1 960,2 до 1 935,7 тысяч человек. Особенно низкая численность экономически активного населения в 2015 году наблюдаются в Чукотском автономном округе (32,8 тысячи человек), в Магаданской области (94,5 тысячи человек), Республике Калмыкия (146,9 тыс. человек). Наиболее высокая — в Москве (7 140,2 тысячи человек), в Московской области (3 911 тыс. человек), в Санкт-Петербурге (2 968,2 тыс. человек), в Краснодарском крае (2 735,1 тыс. человек).

Наибольшее число безработных по состоянию на последний квартал 2015 года насчитывается в Краснодарском крае (161,1 тыс. человек), Свердловской области (152,5 тыс. человек), Республике Дагестан (152,1 тыс. человек), Челябинской области (131,5 тыс. человек), Московской области (131,5 тыс. человек). Самый высокий уровень безработицы наблюдается за этот период в Республике Тыва (20,8%), в Республике Ингушетия (30,8%), Карачаево-Черкесской Республике (17,2%), Чеченской Республике (16,7%), Республике Алтай (11,4%).

Актуальной среди обращений граждан по социальным вопросам остается **проблема пенсионного обеспечения граждан, выплат пособий и льгот**. Количество таких жалоб, поступивших в адрес Уполномоченного, практически не изменилось в соотношении с 2014 годом и в 2015 году составило 13% от общего количества. Наиболее часто граждане обращались к Уполномоченному с жалобами на низкий размер трудовых пенсий, пособий и льгот. Просьбы о содействии в признании «Ветераном труда», участником ВОВ, иного специального статуса (в том числе установлении инвалидности) были связаны с реализацией «права каждого на социальное обеспечение в иных случаях, установленных законом», гарантированного частью 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации (рис. 9).



Рис. 9

Социологическое исследование показало, что наибольшее значение праву на социальное обеспечение придается в Волгоградской области (62%), Ханты-Мансийском автономном округе, Самаре, Хабаровском крае (57%), а наименьшее — в Чукотском автономном округе (26%), Белгородской области (23%) и Чеченской Республике (8%).

По состоянию на 1 октября 2015 года в Российской Федерации было зарегистрировано 42 571 тысяча пенсионеров (на 1 октября 2014 года — 41 302 тысячи человек)³⁹. Численность инвалидов

имеет тенденцию к уменьшению и в 2015 году составила 12 924 тысячи человек (2014 — 12 946; 2013 — 13 082)⁴⁰.

По состоянию на 1 октября 2015 года наименьший средний размер пенсий наблюдается в Республике Дагестан (9 415,6 рублей), Кабардино-Балкарской Республике (9 579,3 рубля), Республике Калмыкия (10 323,1 рублей)⁴¹.

Социальная защита отдельных категорий граждан является одним из направлений правозащитной деятельности Уполномоченного. По сравнению с 2014 годом несколько увеличилось число обращений по вопросам защиты прав военнослужащих и членов их семей: с 8,7% в 2014 году⁴² до 11% в 2015 году. Большинство жалоб касалось права на жилище, охрану здоровья, вопросов трудоустройства, пенсионного обеспечения военнослужащих, социальной защиты членов их семей, приговоров военного суда, а также вопросов прохождения и увольнения с военной службы, пребывания в запасе. Жалобы по тематике обращений «защита семьи, материнства и детства» составили 10% от числа обращений группы социальных прав. В большинстве случаев граждане жаловались на отказ в предоставлении установленных льгот либо на их недостаточность в современных экономических условиях. Ряд обращений был посвящен вопросам прав и обязанностей родителей и детей, алиментных обязанностей, вопросам усыновления и удочерения, в том числе усыновления и удочерения российских детей иностранными гражданами.

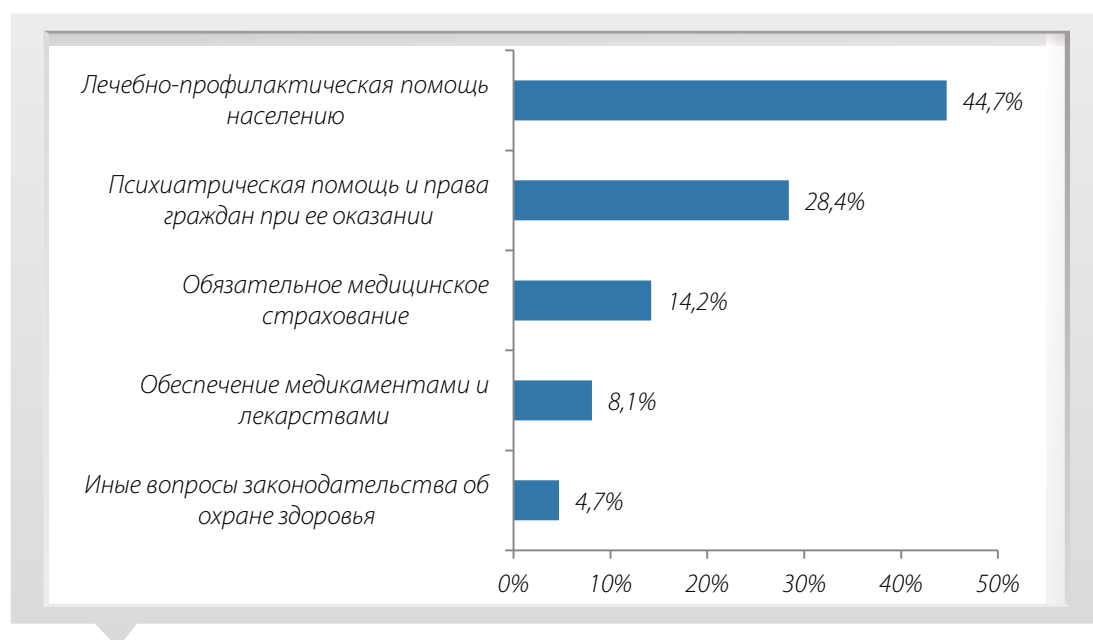


Рис. 10

Доступное и качественное здравоохранение является постоянной темой обращений граждан. Процессы оптимизации и реструктуризации системы здравоохранения не оказали значительного влияния на число жалоб граждан: если в 2014 году они составили 6%, то в 2015 году — 5% обращений от группы социальных прав. Вместе с тем каждое седьмое обращение касается вопросов обязательного медицинского страхования и составляет 14,2% от числа просьб граждан о восстановлении или защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь, гарантированного частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации. За истекший период основной тематикой являлись «лечебно-профилактическая помощь населению» (44,7%) и «психиатрическая помощь и права граждан при ее оказании» (28,4%) (рис. 10).

Следует отметить, что в регионах с высоким уровнем смертности отмечается тенденция к резкому увеличению численности населения на одну больничную койку с одновременным увеличением нагрузки на одного врача.

41. Средний размер назначенных пенсий // Единая межведомственная информационно-статистическая система URL: https://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=31455_@ama обращения: 03.02.2016).

42. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. С. 37.

Социологическое исследование показало, что право на бесплатную медицинскую помощь имеет наибольшее значение в Чувашской Республике, Свердловской области, Хабаровском крае (88%), Ханты-Мансийском автономном округе, Владимирской области (87%), а наименьшее — в Приморском крае (43%), Республике Бурятия (37%) и Чеченской Республике (14%).

В отличие от групп «гарантии прав» и «социальные права», число обращений, относящихся к **группе экономических прав**, не столь велико (7%). Соответственно, «коэффициент интенсивности» (активности) обращений к уполномоченным, представляющий собой число обращений жителей субъекта Российской Федерации, приходящееся на 10 тысяч человек, будет иной⁴³. Такая же градация выбрана при делении субъектов Российской Федерации на семь групп в соответствии с «коэффициентом активности» для обращений, относящихся к группам личных (гражданских), политических и культурных прав и свобод человека и гражданина.

Более четверти обращений в сфере экономических прав (30%) касается нарушений правил землепользования и права собственности на землю (карта 7). Почти четверть жалоб относится к защите прав потребителей (23%) и участников рынка (20%), а также права частной собственности (23%).

Социологическое исследование показало, что праву иметь землю в частной собственности придается наибольшее значение в Липецкой области (43%), Республике Адыгея (42%), Республике Тыва (41%); а наименьшее — в Чукотском автономном округе (12%) и Волгоградской области (7%). Свободу предпринимательства назвали значимым правом большинство респондентов в Республике Бурятия (18%) и Краснодарском крае (16%), менее значимым названо право в Чеченской Республике (1%) и Пензенской области (1%). В целом в 2015 году большинство жалоб группы экономических прав поступило в Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации из Центрального (42%), Сибирского (16%), Южного (14%) и Приволжского (10%) федеральных округов.

Доля поступивших к Уполномоченному обращений, относящихся к группе **личных прав и свобод человека и гражданина**, составила 6% от общего числа обращений (карта 4). Из них 71% жалоб связан с вопросами гражданства и правом свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (карта 8). В качестве основной неразрешимой для себя проблемы обратившиеся называли трудности с оформлением легального пребывания на территории России и, следовательно, трудоустройством. Жалобы, относящиеся к тематике правового положения граждан стран СНГ в России, а также связанные с проблемой выдворения иностранных граждан за пределы Российской Федерации и запрета на въезд в Российскую Федерацию, составили 33,6% от числа обращений по вопросам миграции.

К Уполномоченному также поступали обращения группы гражданских и личных прав по другим проблемам, но по сравнению с тематикой «свобода передвижения, вопросы национальности и гражданства» они составили значительно меньшую часть. Так, 14% обращений этой группы было связано с вопросами соблюдения личной свободы и неприкосновенности, 6% — по вопросам соблюдения свободы совести и вероисповедания; 6% касались права на жизнь, достоинство и безопасность. В 2015 году большинство обращений, относящихся к группе гражданских прав, поступило из Центрального федерального округа — 50%, Приволжского федерального округа — 13%, Южного федерального округа — 8%.

По сравнению с 2014 годом несколько возросло количество поступающих жалоб по вопросам соблюдения **политических прав и свобод граждан**: 2% в 2015 году⁴⁴ против 1,6% в 2014 году⁴⁵. Больше всего обращений поступило из Центрального федерального округа — 38%, Приволжского федерального округа — 21%, Северо-Западного федерального округа — 9% (карта 9). Из отдельных видов политических прав и свобод большинство обращений касались права на индивидуальные и коллективные обращения — 72%; свободы слова и свободы массовой информации — 13%; избирательных прав — 10%.

43. 1 группа — не направлялось обращений к федеральному и региональному уполномоченным по правам человека; 2 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 0,01 до 0,1 обращений; 3 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 0,1 до 0,5 обращений; 4 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 0,5 до 1 обращения; 5 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 1 до 2 обращений; 6 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 2 до 4 обращений; 7 группа — на 10 тысяч жителей приходится от 4 до 10 обращений.

44. Карта 4.

45. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. С. 36; Карта 4.

Социологическое исследование показало, что наибольшее значение свободе создания и деятельности объединений (профсоюзов, партий, общественных организаций) придается в Ивановской области (10%) и Республике Бурятия (6%). Свобода собраний, манифестаций (митингов, демонстраций) больше всего волнует жителей Республики Бурятия (16%) и Ивановской области (8%). Праву направлять индивидуальные и коллективные обращения в госорганы придается наибольшее значение в Республике Бурятия (18%) и Приморском крае (13%).

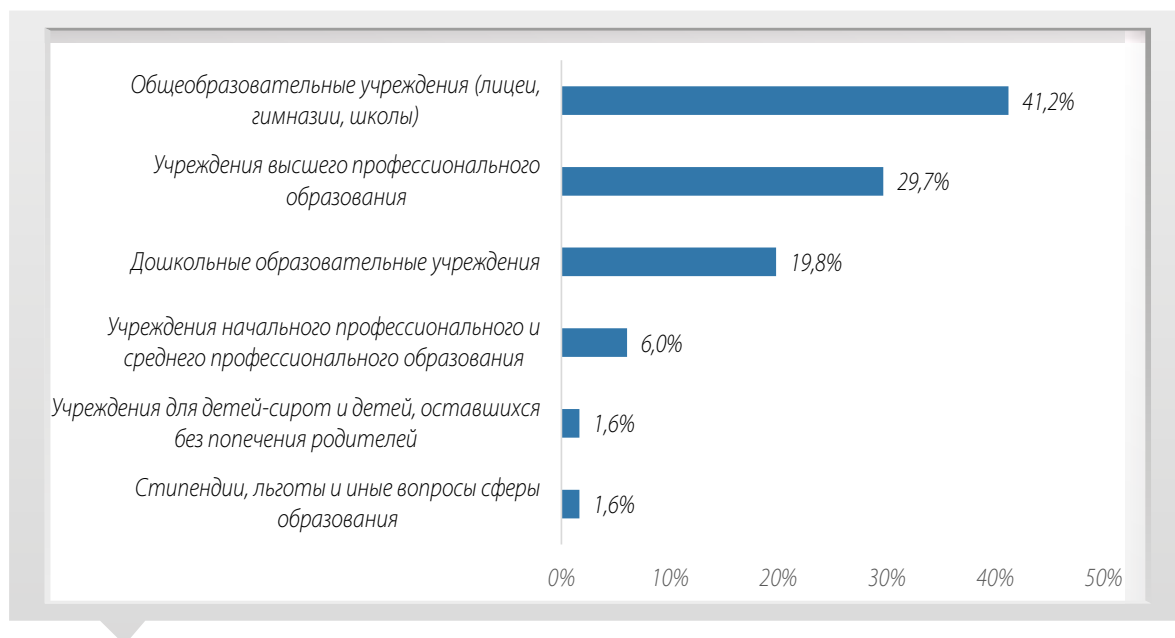


Рис. 11

В группе **культурных прав и свобод** (карта 10) усматривается тенденция к увеличению обращений, связанных с нарушением права на образование (они составляют 94% от числа жалоб указанной группы прав), что во многом объясняется проходящей в стране реорганизацией, а нередко и ликвидацией малокомплектных городских и сельских образовательных учреждений.

Основная часть просьб о содействии в реализации права касалась получения образования в общеобразовательных учреждениях (42,2%), учреждениях высшего профессионального образования (29,7%) и дошкольных образовательных учреждениях (19,8%) (рис. 11).

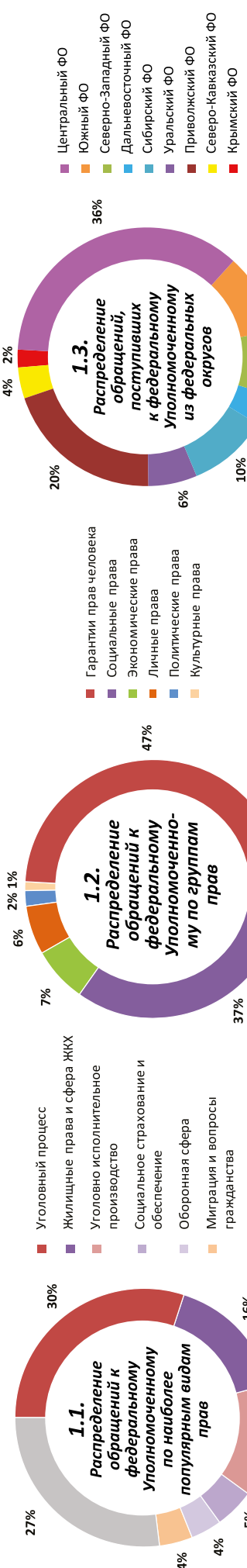
Большинство обращений указанной группы прав поступило из Центрального (51%), Приволжского (13%), Северо-Западного (10%) федеральных округов. Социологическое исследование показало, что праву на бесплатное образование наибольшее значение придается в Ханты-Мансийском автономном округе (80%), Кемеровской области, Республике Алтай (69%), Екатеринбурге и Волгоградской области (68%), а наименьшее — в Республике Адыгея (30%), Республике Бурятия (29%), Чеченской Республике (20%).

Анализ данных Росстата⁴⁶ свидетельствует, что, несмотря на увеличение численности обучающихся общеобразовательных организаций, наблюдается тенденция к сокращению этих учреждений. В частности, наибольшее сокращение образовательных учреждений отмечено в Москве, Республике Калмыкия, Республике Адыгея, и Ханты-Мансийском автономном округе. Одновременно усматривается сокращение численности учителей государственных и муниципальных общеобразовательных организаций в Москве, Адыгее, Калмыкии, а также численность профессорско-преподавательского персонала в Адыгее, Калмыкии и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Кемеровской области.

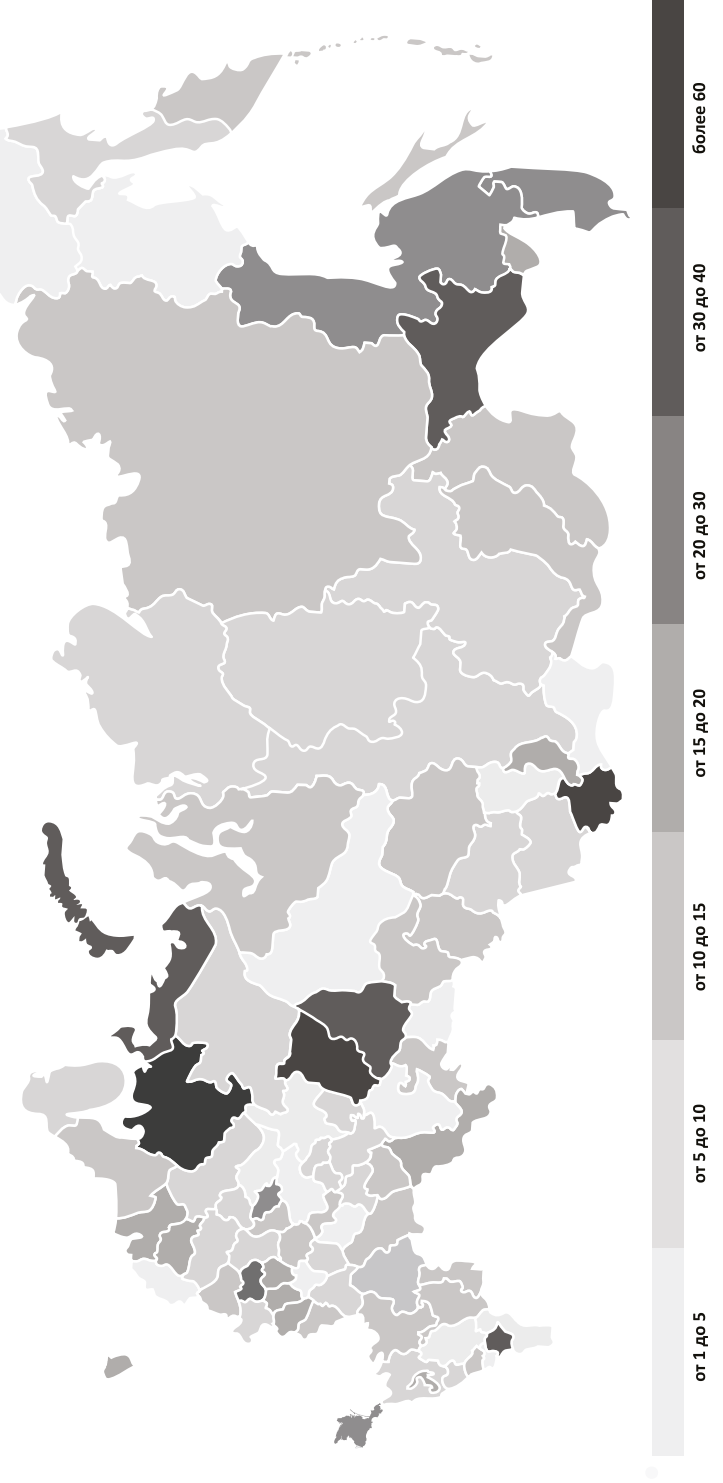
Как показывает статистика, в Российской Федерации наблюдается устойчивое уменьшение числа государственных (муниципальных) организаций, реализующих программы общего образова-

ния. В 2012–2013 годах число таких организаций составляло 44 996, в 2013–2014 годах — 43 698, а в 2014–2015 годах — 43 210⁴⁷. Одновременно с уменьшением числа образовательных организаций в ряде субъектов Российской Федерации уменьшается и число учителей организаций, реализующих программы общего образования. Так, в Москве количество государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций уменьшилось с 1 361 в 2013–2014 годах до 1 011 в 2014–2015 годах, число учителей в 2013 году составляло 57 033 человек, а в 2014 году уменьшилось до 55 440 человек. В Саратовской области количество государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций уменьшилось с 945 в 2013–2014 годах до 924 в 2014–2015 годах, а число учителей уменьшилось с 18 486 человек в 2013 году до 18 198 человек в 2014 году. В Алтайском крае количество государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций уменьшилось с 1 106 в 2013–2014 годах до 1 077 в 2014–2015 годах.

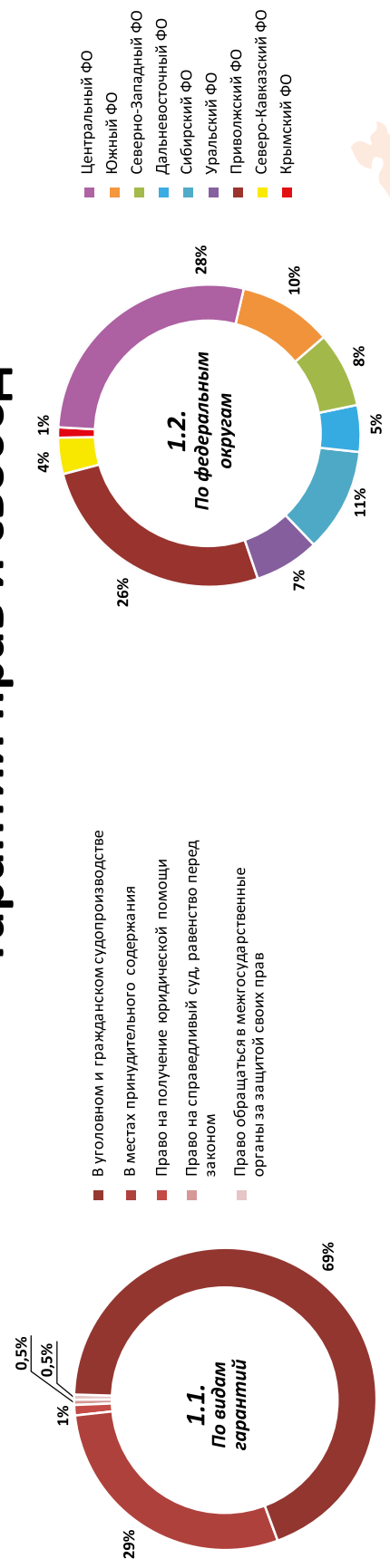
Карта 4. Сведения о количестве обращений граждан к институту Уполномоченного по правам человека



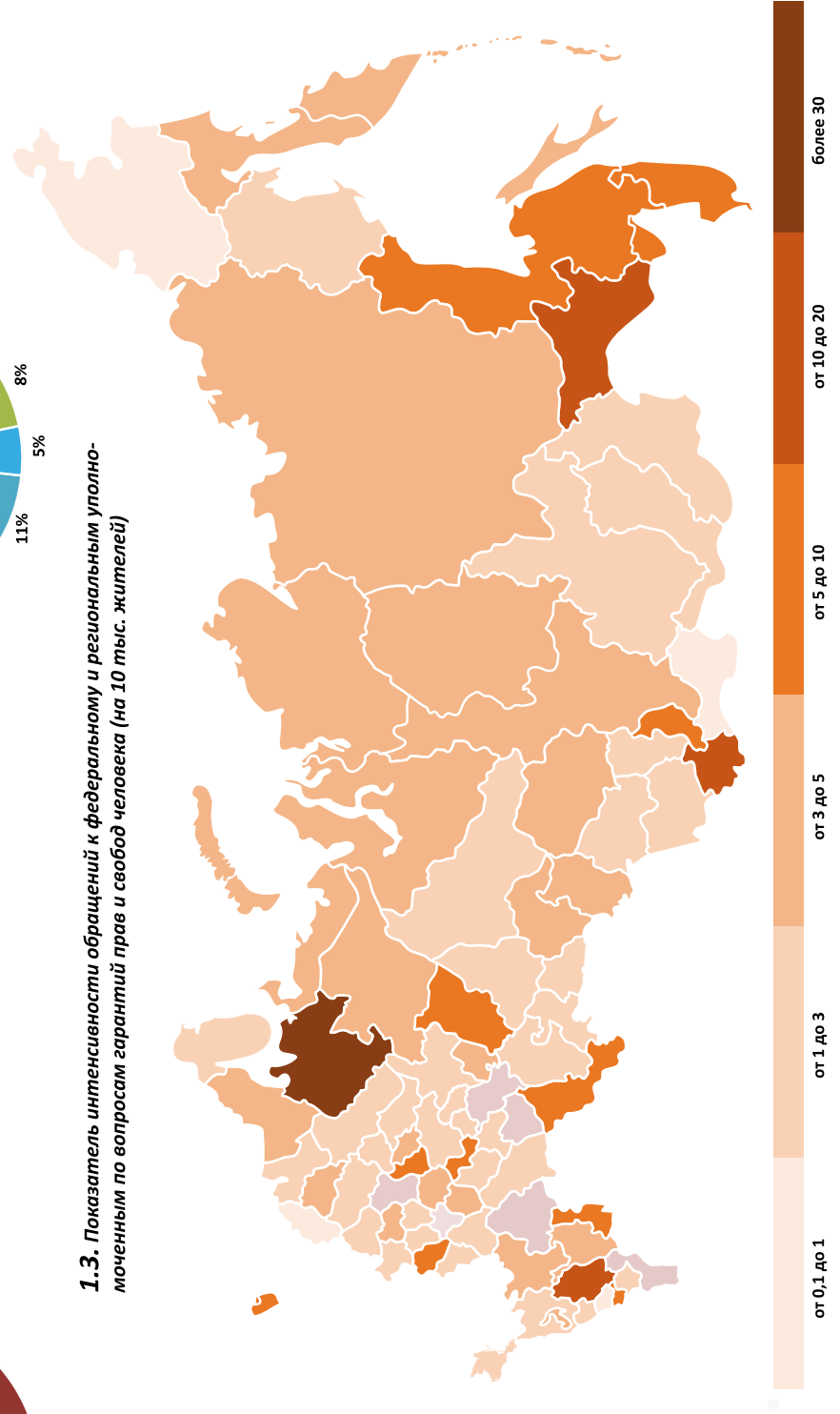
1.4. Показатель интенсивности обращений к федеральному и региональным уполномоченным (на 10 тыс. жителей)



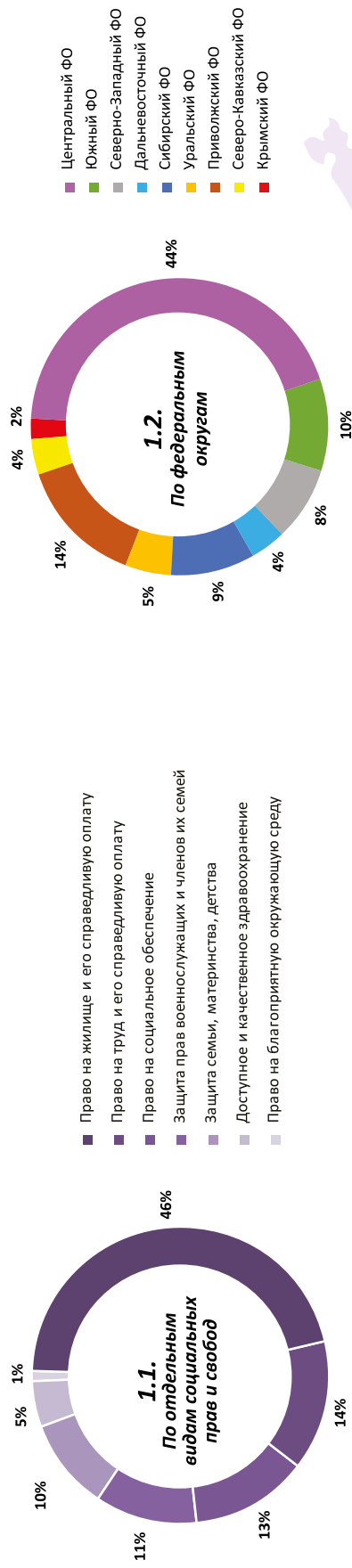
Карта 5. Распределение обращений граждан по вопросам гарантий прав и свобод



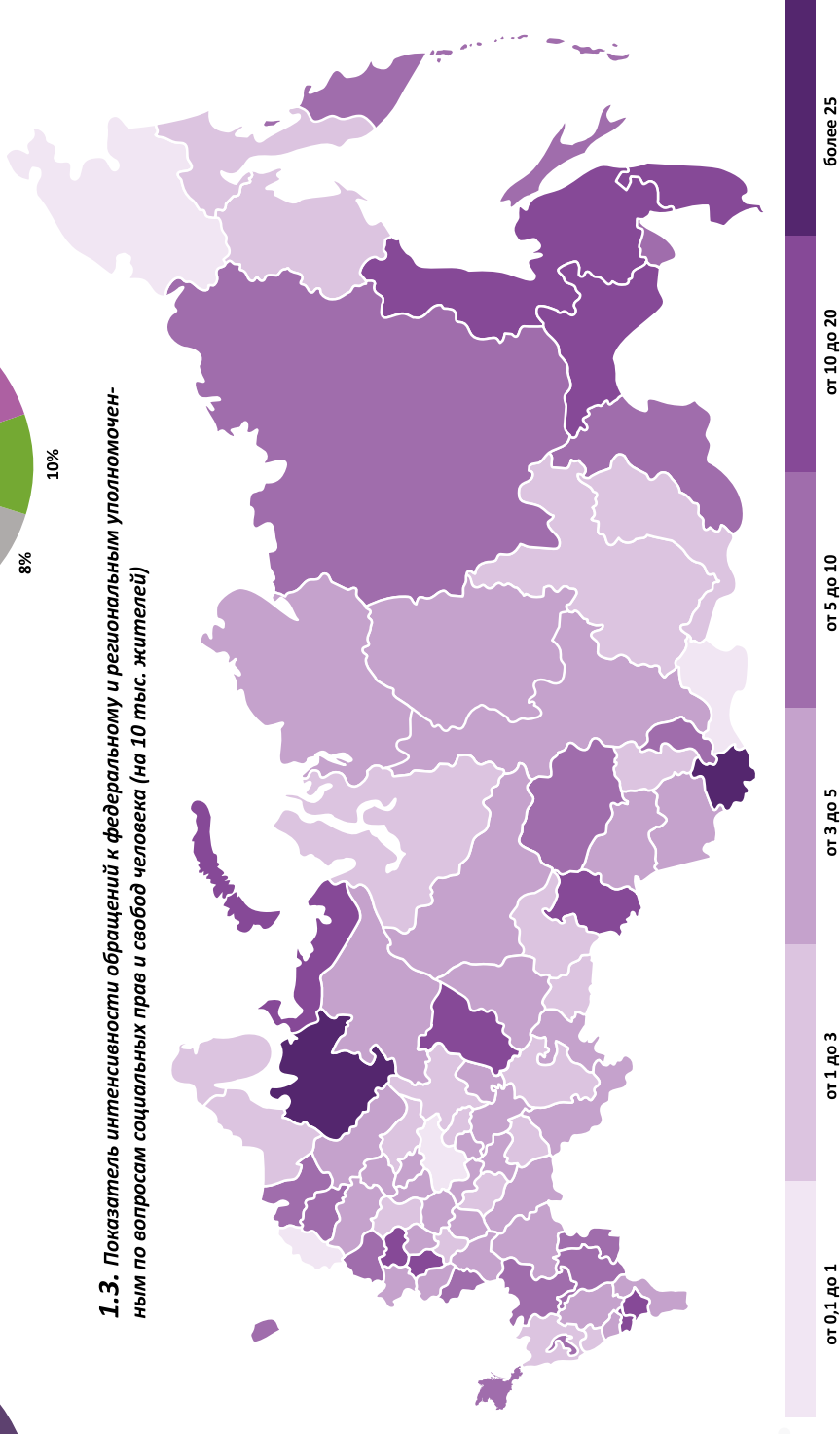
1.3. Показатель интенсивности обращений к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам гарантий прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)



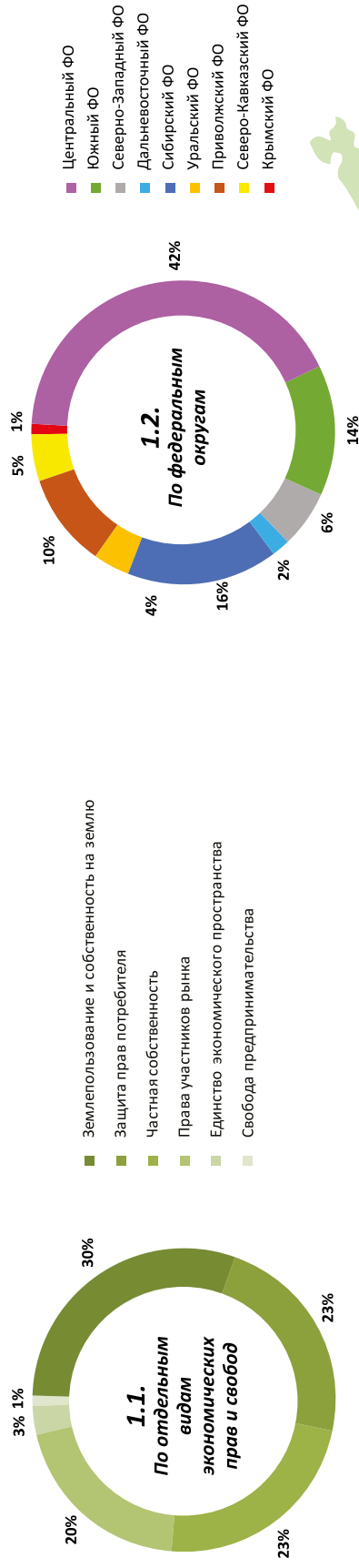
Карта 6. Распределение обращений граждан по вопросам соблюдения социальных прав и свобод



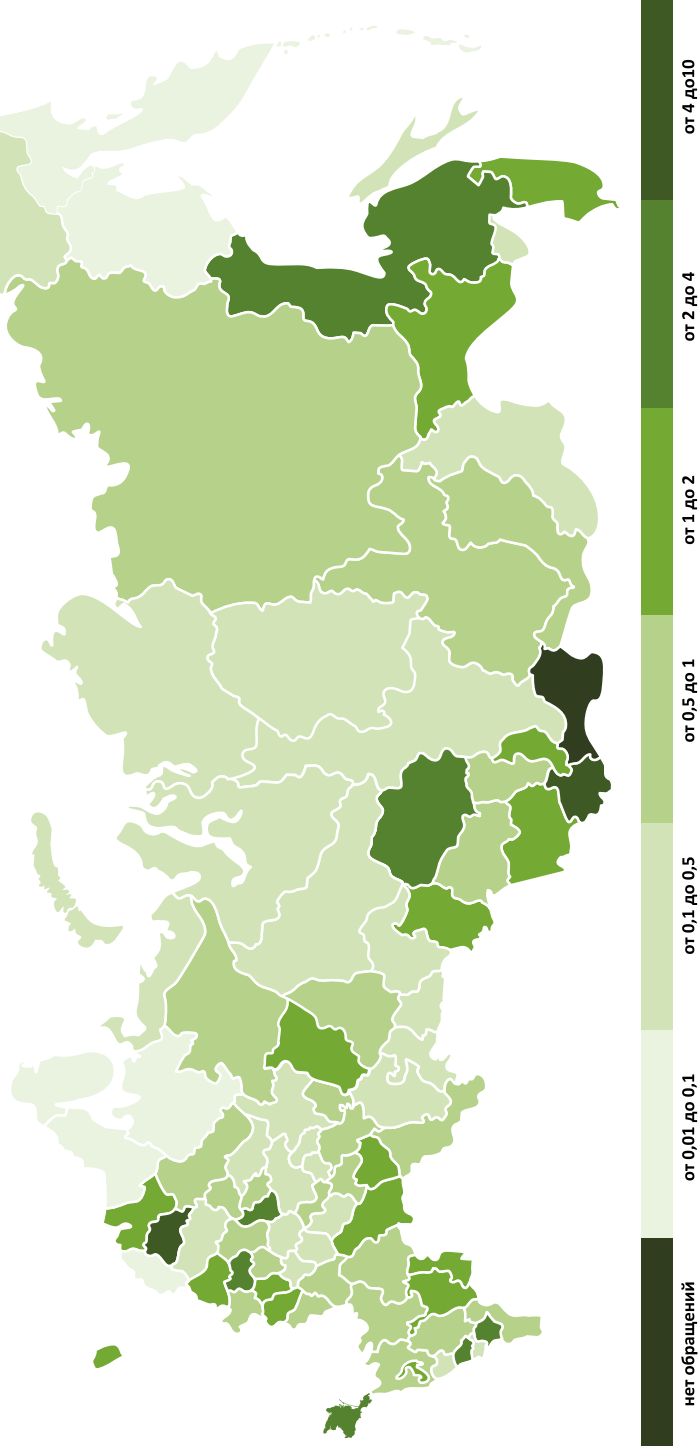
1.3. Показатель интенсивности обращений к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам социальных прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)



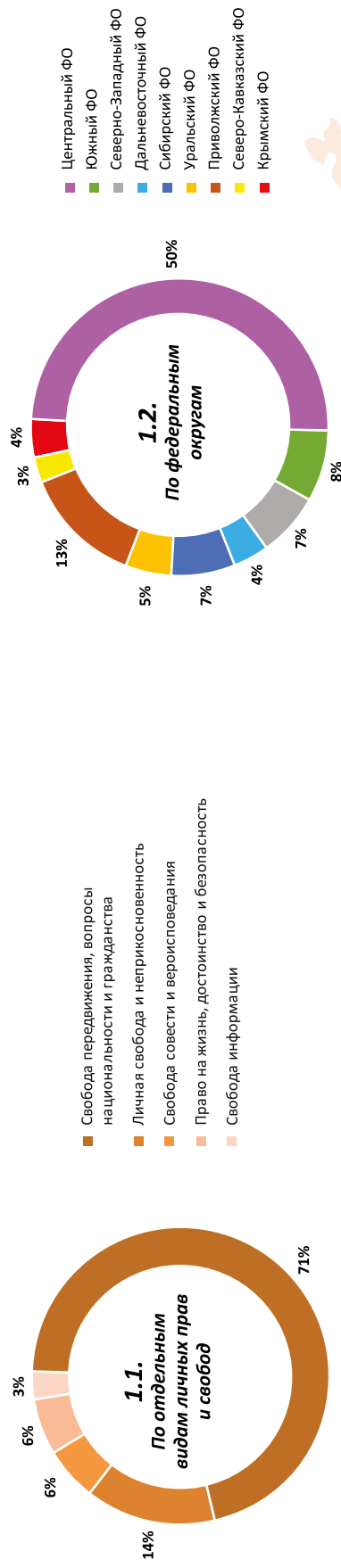
Карта 7. Распределение обращений граждан по вопросам соблюдения экономических прав и свобод



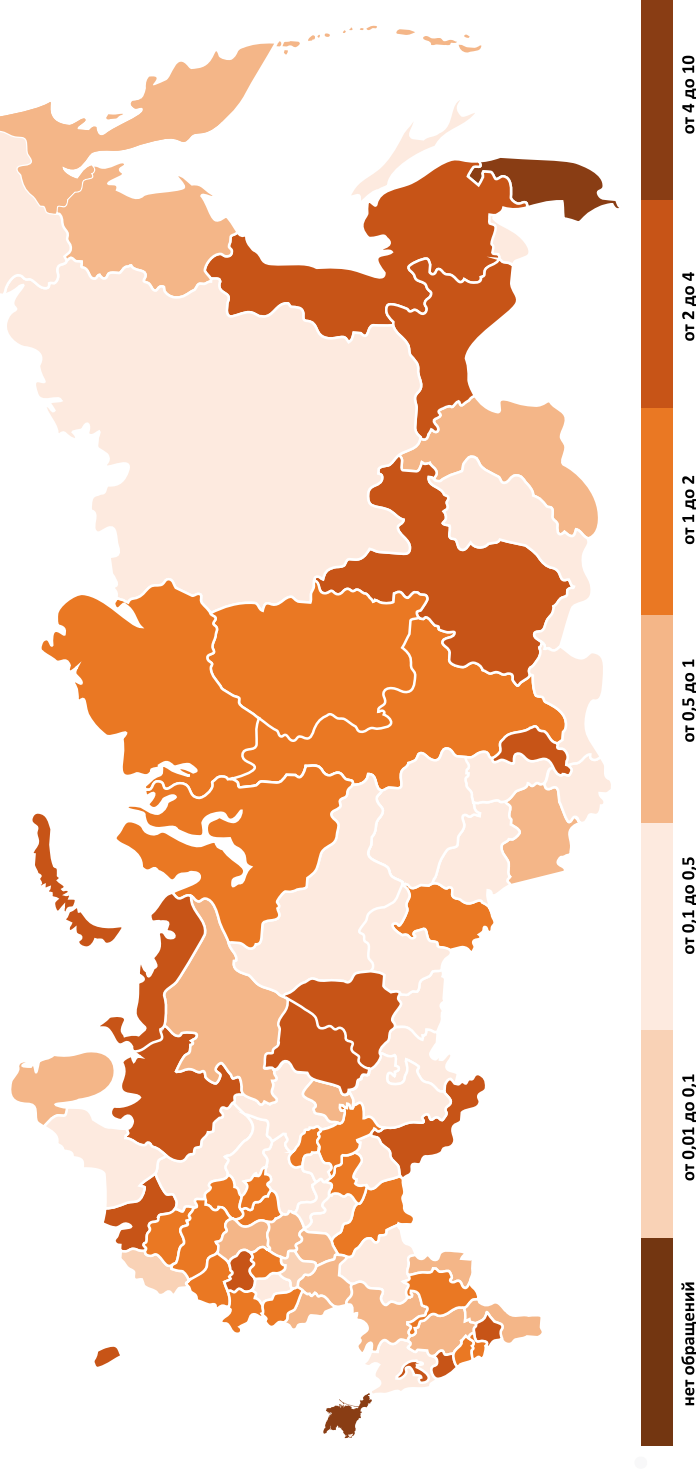
1.3. Показатель интенсивности обращений к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам соблюдения экономических прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)



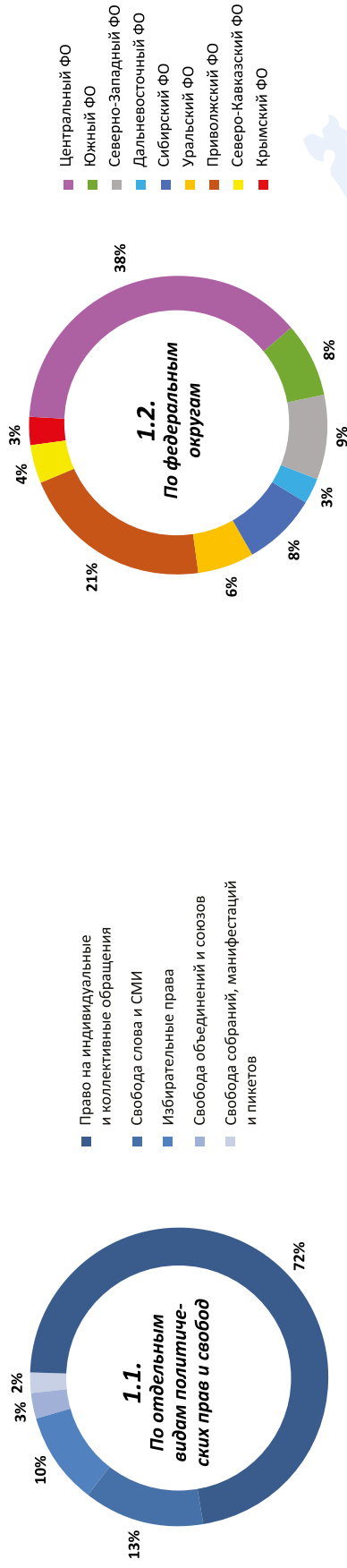
Карта 8. Распределение обращений граждан по вопросам соблюдения личных и гражданских прав



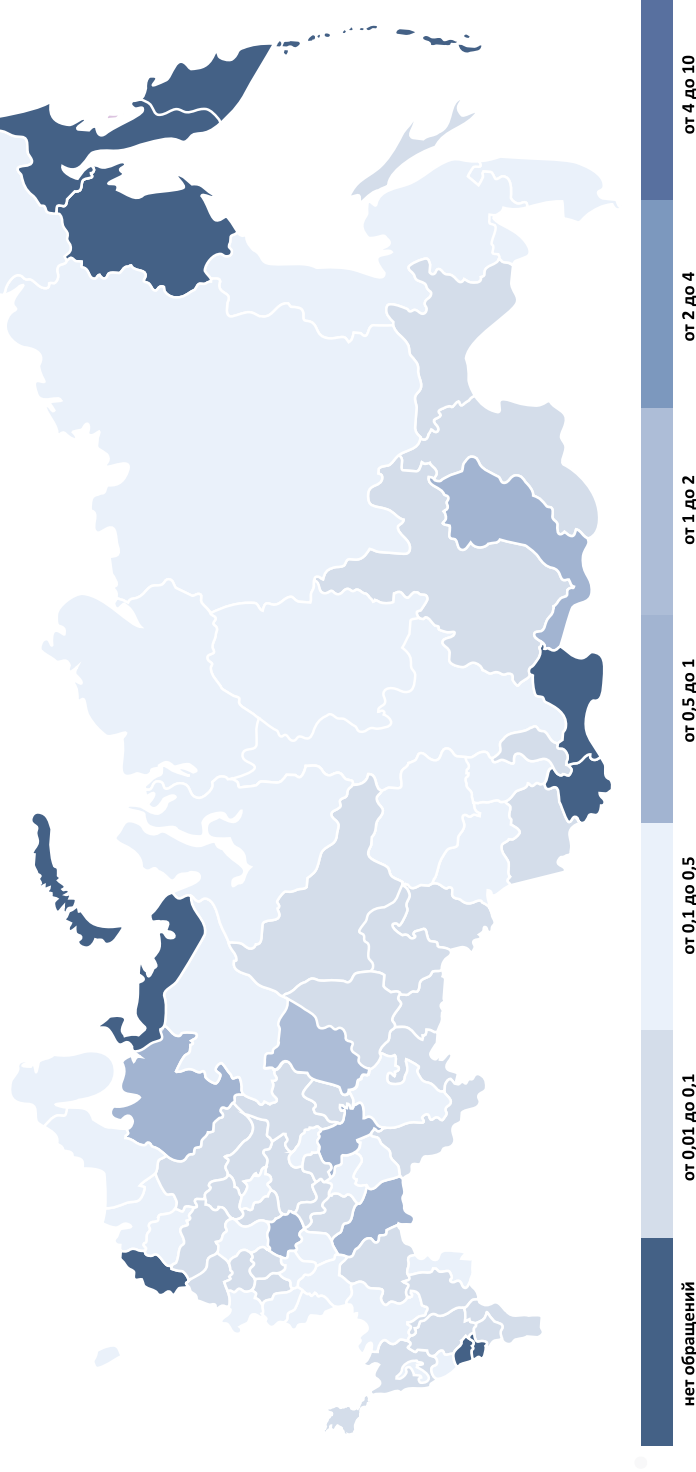
1.3. Показатель интенсивности обращений к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам соблюдения личных (гражданских) прав и свобод (на 10 тыс. жителей)



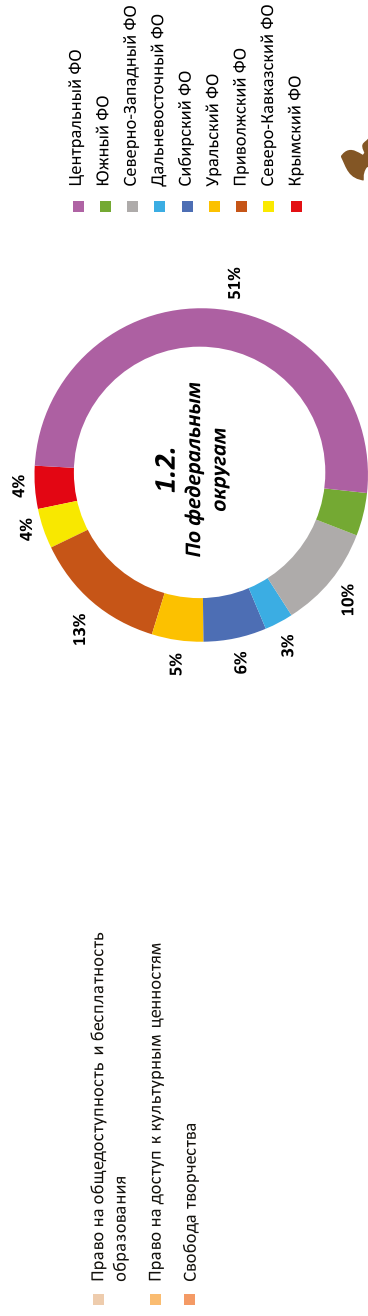
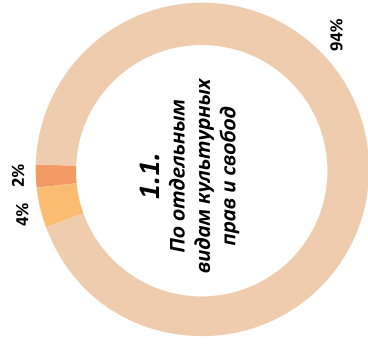
Карта 9. Распределение обращений граждан по вопросам соблюдения политических прав и свобод



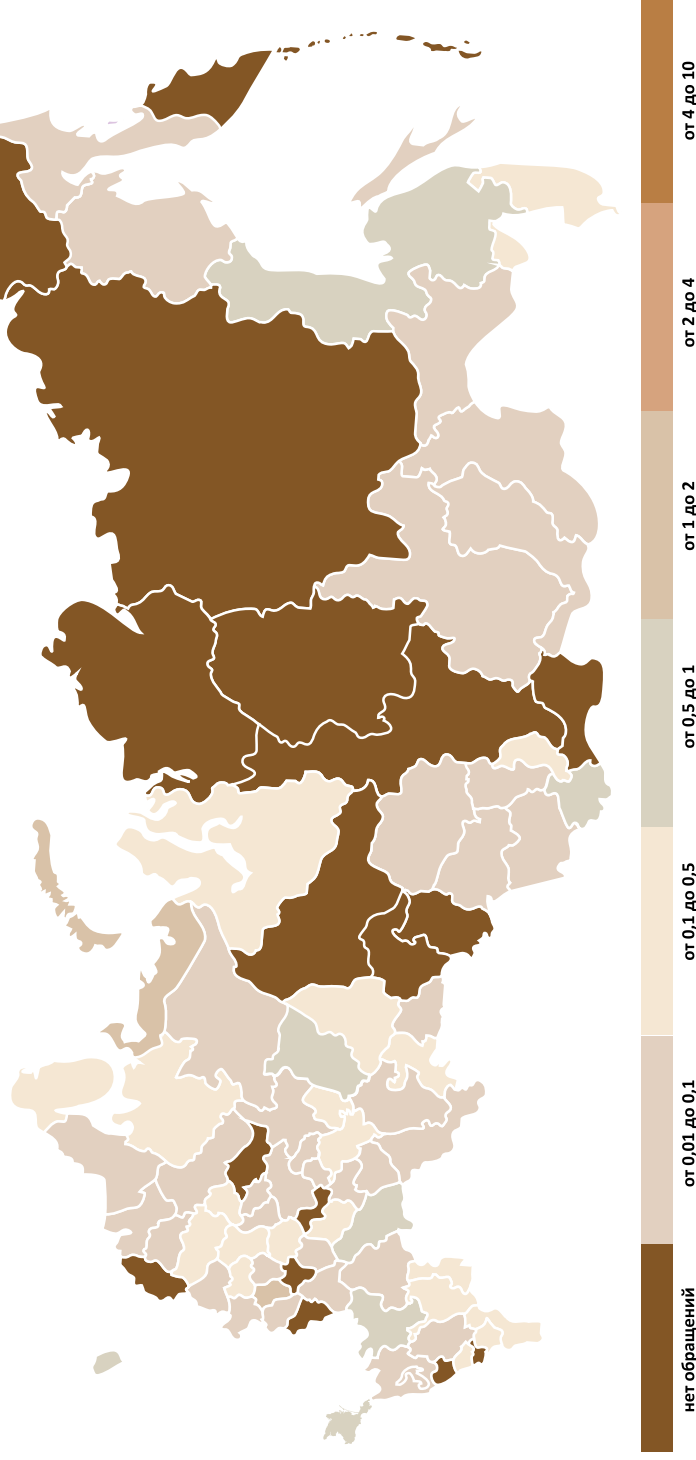
1.3. Показатель интенсивности обращений к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам соблюдения политических прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)



Карта 10. Распределение обращений граждан по вопросам соблюдения культурных прав и свобод



1.3. Показатель интенсивности обращений к федеральному и региональным уполномоченным по вопросам соблюдения культурных прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)





АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА



Актуальные проблемы защиты и восстановления прав человека

2.1. Право на судебную защиту

Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

ч. 1 и ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации

Идея обязана быть очень высокой, намного выше, чем способы ее реализации.

Ф.М. Достоевский

Правосудие — дорогая доступность.

Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в России

Предусмотренный законом⁴⁸ доступ к информации о деятельности судов посредством Государственной автоматизированной системы Российской Федерации (ГАС «Правосудие») представляет собой наглядный способ реализации принципа открытости судопроизводства, закрепленного в Конституции Российской Федерации, и способствует улучшению действенного общественного контроля за правосудием.

В течение второго полугодия 2014 года и первого полугодия 2015 года районными судами, гарнизонными военными судами на их официальных сайтах размещено 87% от общего количества подлежащих размещению судебных актов по гражданским делам, 85% — по делам об административных правонарушениях; 93% — по уголовным делам; на официальных сайтах мировых судей: по гражданским делам — 64%; по делам об административных правонарушениях — 78%; по уголовным делам — 87% от общего количества приговоров, подлежащих размещению⁴⁹. Вместе с тем имеют место случаи размещения не подлежащих публикации, не деперсонифицированных либо деперсонифицированных ненадлежащим образом текстов судебных актов. Как и прежде, является насущным вопрос о сроках размещения текстов судебных актов⁵⁰.

Уполномоченный неоднократно обращался к Председателю Совета судей Российской Федерации в связи с жалобами на нарушение судами прав граждан на доступ к информации о деятельности органов правосудия. В частности, шла речь о ненадлежащем размещении судами текстов судебных актов в интернете.

Совет судей Российской Федерации, обсудив информацию об обобщении практики исполнения судами общей юрисдикции требований закона в части размещения текстов судебных актов и порядка их деперсонификации, принял постановления⁵¹, в которых Судебному департаменту и комиссии Совета судей Российской Федерации по информатизации и автоматизации работы судов предписано доработать разъяснения регламента размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов; разработать до 1 июля 2016 года учебный видео-курс по этим вопросам; председателям районных судов, гарнизонных военных судов, мировым судьям — принять дополнительные меры к обеспечению надлежащего исполнения требований закона в части размещения текстов судебных актов в интернете. Советам судей субъектов Российской Федерации

48. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6217.

49. Письмо Совета судей России.

50. Там же.

51. Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 30.11.2015 № 476 «О разъяснении по вопросам применения Регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте суда общей юрисдикции, утвержденного постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 27.01.2011 № 253» и Постановление Совета судей Российской Федерации от 03.12.2015 № 369 «Об обобщении практики исполнения судами общей юрисдикции требований Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в части размещения текстов судебных актов в сети Интернет» // Официальный сайт Совета судей Российской Федерации URL: <http://www.ssrf.ru/> (дата обращения: 12.02.2016).

поручено продолжить работу по обобщению практики исполнения требований законодательства. Уполномоченный надеется, что поручение Совета судей Российской Федерации будет выполнено, и в 2016 году гражданам не придется обращаться с подобными жалобами.

Обеспечение доступа к информации о деятельности судов подразумевает наличие развитого электронного документооборота, для чего необходимо решить многочисленные проблемы технологического характера, требующие значительных денежных средств⁵². Вместе с тем, имеется проблема, решение которой требует меньших затрат. Это вопрос поиска и отслеживания в системе ГАС «Правосудие» дел, разрешенных и находящихся на рассмотрении в судах общей юрисдикции, поступающих по ним процессуальных документов, судебных актов. Даже для опытных пользователей, не говоря об обычных рядовых гражданах, процесс поиска нужных сведений вызывает чрезвычайные затруднения.

Протокол судебного заседания

Развитие средств фиксации хода судебного заседания — другой аспект, связанный с информацией о деятельности судов. Ведение протоколов судебного заседания в старом формате не отвечает современным требованиям и принципам прозрачности правосудия.

В настоящее время Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации активно ведутся работы по оснащению судов системами видеопотоколирования (этими системами оснащены уже все областные и равные им суды)⁵³. Оснащение всех судов системами видеопотоколирования в самые ближайшие сроки вряд ли может быть реализовано. Представляется лучшим решением фиксировать ход судебного процесса посредством аудиозаписи, что значительно дешевле и обеспечивает соблюдение принципов открытости и гласности правосудия.

По сведениям Судебного департамента при ВС РФ, системами аудиопотоколирования хода судебных заседаний оснащено 35% из 11 тысяч залов в районных судах и гарнизонных военных судах. Как минимум одно устройство существует на сегодняшний день в каждом суде Российской Федерации, поэтому фактически суды обеспечены возможностью для проведения аудиопотоколирования судебных заседаний⁵⁴.

В настоящее время Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁵⁵ закрепил норму о введении аудиопотоколирования судебных заседаний наряду с ведением протокола в письменном виде. Гражданско-правовым и Уголовно-процессуальным кодексами Российской Федерации предусмотрена возможность, но не обязательность фиксации хода судебного разбирательства с использованием средств аудиозаписи и иных технических средств. Протоколирование судебных заседаний с использованием средств аудиозаписи ведется в арбитражных судах первой и апелляционной инстанций, а в кассационных инстанциях — в случае участия в деле лица, ранее не участвовавшего в рассмотрении дела.

В Государственную Думу ФС РФ в 2014 году был внесен законопроект об обязательном ведении аудиозаписи в ходе судебных заседаний федеральных судов общей юрисдикции, но после первого чтения было принято решение отложить рассмотрение указанного проекта федерального закона⁵⁶.

Законодательное закрепление протоколирования с использованием средств аудиозаписи могло бы помочь нивелировать ряд проблемных моментов процессуального законодательства. Например, аудиозапись может служить веским доводом для принесения сторонами замечаний на протокол судебного заседания в случае, если, по их мнению, изложенное в протоколе разнится с

52. Не реализованы возможности документооборота в части подачи материалов в суды общей юрисдикции; не развиты сервисы, объединяющие удобные информационные ресурсы арбитражных судов (например, картотека арбитражных дел) с банком судебных решений судов общей юрисдикции. Требуется доработка программного обеспечения, закупка технического оборудования, развитие центров хранения данных и широкополосных каналов связи, интеграция механизмов сквозного юридически значимого электронного документооборота, расширение возможностей интеллектуального поиска, защита данных от несанкционированного доступа.

53. Материалы заседания круглого стола «Итоги внедрения системы ГАС «Правосудие» и перспективы развития электронного правосудия в Российской Федерации» (22.12.2015) // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/63498> (дата обращения: 12.02.2016).

54. Там же.

55. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 10. — Ст. 1391.

56. Законопроект № 507477-6 «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части ведения протоколирования с использованием средств аудиозаписи)» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=507477-6&02> (дата обращения: 07.12.15).

оглашенным в суде. Исходя из вышесказанного, Уполномоченный поддерживает инициативу о дополнении процессуального законодательства нормами, предусматривающими обязательное ведение аудиозаписи в суде, и предлагает вернуться к рассмотрению указанного проекта федерального закона.

Гражданский процесс: о расходах и компенсациях

В 2015 году, осуществляя деятельность по защите прав граждан, Уполномоченный выявил ряд проблем, связанных с гражданским процессом. Одна из них касается вопросов возмещения расходов при подаче коллективных исков, другая — отдельных аспектов осуществления права на компенсацию при удовлетворении исков об истребовании жилых помещений от добросовестного приобретателя.

Подача коллективных исков предусматривается статьей 46 ГПК РФ⁵⁷, в соответствии с которой в случаях, предусмотренных законодательством, органы власти, организации, граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Нарушение прав заявителя⁵⁸ видели в том, что ряд общественных организаций практически оказался не в состоянии оказывать помощь группам граждан, поскольку не имеют доступа к институту компенсируемого представительства, что подрывает значимость одного из самых действенных гражданско-процессуальных инструментов по защите прав граждан.

Верховный Суд Российской Федерации⁵⁹ разъяснил, что, предоставляя органам и организациям, перечисленным в статье 46 ГПК РФ, полномочие выступать в судебном процессе в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, закон подразумевает самостоятельное осуществление этими субъектами данного правомочия без привлечения представителей на возмездной основе. Следовательно, расходы, понесенные, например, общественным объединением потребителей, на оплату услуг представителей, через которых оно обращается в суд в защиту прав потребителей, также как и аналогичные расходы иных организаций, обращающихся в суд в порядке статьи 46 ГПК РФ, возмещению не подлежат.

Следующая проблема связана с **реализацией права на разовую компенсацию за счет казны** Российской Федерации собственника жилого помещения, который не вправе истребовать это жилье от добросовестного приобретателя, а также с реализацией аналогичного права добросовестного приобретателя, от которого жилое помещение было истребовано.

В настоящее время законодательство⁶⁰ предусматривает следующие условия для возникновения права на получение такой компенсации: 1) имеется вступившее в законную силу решение суда о возмещении указанным категориям лиц вреда, причиненного в результате утраты жилого помещения; 2) по не зависящим от указанных лиц причинам взыскание по исполнительному документу не производилось в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению. При этом размер компенсации исчисляется из суммы, составляющей реальный ущерб, но не может превышать один миллион рублей; порядок выплаты Российской Федерацией компенсации устанавливается Правительством Российской Федерации.

С 1 января 2020 года⁶¹ законодательством вводится новый порядок истребования компенсаций при утрате жилья добросовестными приобретателями и собственниками жилого помещения, которые не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя. В соответствии с новым порядком (статья 68) выплата компенсации производится в установленном решением суда размере, в случае смерти должника-гражданина (если эти обязанности не могут быть реализованы орга-

57. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

58. Обращение Общероссийской общественной организации потребителей «Союз защиты прав потребителей финансовых услуг» (ФинПотребСоюз).

59. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2013 года (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 05.02.2014) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2014. – № 5.

60. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.

61. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной регистрации недвижимости» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4344.

ном опеки и попечительства или перейти к правопреемнику), а также в случае исключения должника-организации из Единого государственного реестра юридических лиц. При этом сохраняется и норма о предельной сумме: компенсация не может превышать одного миллиона рублей.

Таким образом, новый порядок вводит дополнительные условия, существенно затрудняющие возможность получения компенсации. При этом ни прежний, ни новый порядки не конкретизируют процедуру выплаты компенсации, а верхний предел суммы компенсации (до одного миллиона рублей) не учитывает различие в стоимости жилья в субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем, в решении Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», закрепившей право на получение указанной компенсации, отмечено, что требование пункта 3 данной статьи, который обязывает Правительство разработать порядок выплаты разовой компенсации за счет казны Российской Федерации, до сих пор не исполнено. Не менее актуальной представляется позиция КС РФ о предназначении института разовой компенсации: «имея в виду гарантирование стабильности гражданского оборота и необходимость защиты права частной собственности, государство вправе добровольно возложить на себя часть финансового бремени, вызываемого такими негативными последствиями»⁶².

Уполномоченный надеется, что государство обеспечит гражданам гарантированное право на компенсацию за утраченное жилье.

Уголовное судопроизводство

Принцип обеспечения подозреваемому и обвиняемому права на защиту занимает основополагающее, центральное место в системе гарантий соблюдения прав личности в уголовном судопроизводстве. Право на защиту признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации в качестве одного из основных прав человека и гражданина.

Право подозреваемого (обвиняемого) на защиту включает в себя не только право пользоваться помощью защитника, но и право защищаться лично и (или) с помощью законного представителя всеми не запрещенными законом способами и средствами. Нарушение указанных положений закона должностными лицами правоохранительных органов и суда влечет за собой и нарушение прав участников уголовного судопроизводства.

За 2015 год к Уполномоченному обратилось более 230 заявителей с жалобами на допущенные нарушения права на квалифицированную юридическую помощь и права защищать себя лично.

Среди обращений о нарушении права на защиту можно выделить две основные категории: касающиеся нарушения права на защиту на стадии предварительного расследования и на стадии судебного разбирательства.

К основным нарушениям права на защиту на стадии предварительного расследования можно отнести: несвоевременное предоставление защитника, когда лицо, подвергшееся уголовному преследованию, не располагает возможностью заключить соглашение с адвокатом по выбору; создание препятствий к самостоятельному осуществлению подозреваемым (обвиняемым) комплекса процессуальных прав, закрепленных в статье 47 УПК РФ.

По результатам изучения таких обращений Уполномоченный, признавая нарушенным право заявителя на защиту на стадии предварительного следствия или дознания, обращается с ходатайством о проведении необходимой проверки к руководителю следственного органа, органа дознания или прокурору, которые вправе провести проверку по доводам заявителя. Как правило, если факт нарушения процессуальных прав заявителей подтверждается прокуратурой или руководите-

лем следственного органа, органа дознания, предпринимаются меры, направленные на их устранение.

Когда право на защиту нарушено на стадии судебного разбирательства, и судебное решение, в ходе принятия которого было допущено такое нарушение, вступило в законную силу, Уполномоченный обращается в суд кассационной (надзорной) инстанции с ходатайством о его пересмотре.

Так, к Уполномоченному обратился с жалобой осужденный С. на нарушение права на защиту при рассмотрении Судебной коллегией по уголовным делам Саратовского областного суда его кассационной жалобы на приговор Ленинского районного суда города Саратова от 03 октября 2008 года.

Обжалуя приговор, С. подал кассационную жалобу, при этом отказа от помощи защитника он не заявлял. Судебная коллегия по уголовным делам Саратовского областного суда 13 ноября 2008 года рассмотрела в открытом судебном заседании уголовное дело по кассационным жалобам осужденных С. и М. с их участием посредством системы видеоконференц-связи.

В нарушение требований пункта 1 части 1 статьи 51 УПК РФ участие защитника в судебном заседании обоим осужденным обеспечено не было. Вместе с тем, согласно указанной норме закона участие защитника в уголовном судопроизводстве обязательно, если подозреваемый, обвиняемый не отказался от защитника в порядке, предусмотренном статьей 52 УПК РФ.

Основываясь на изложенных положениях закона и установив их нарушение со стороны суда кассационной инстанции, Уполномоченный обратился в Президиум Саратовского областного суда с ходатайством об отмене кассационного определения Судебной коллегии по уголовным делам Саратовского областного суда от 13 ноября 2008 года и передаче данного уголовного дела на новое кассационное рассмотрение с участием защитников осужденных.

Это ходатайство Уполномоченного было удовлетворено, кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Саратовского областного суда отменено, уголовное дело направлено на новое кассационное рассмотрение с обеспечением участия защитников осужденных С. и М.

Аналогичные жалобы на нарушение права на защиту на стадии кассационного обжалования продолжают поступать к Уполномоченному, поскольку до вступления в силу положений Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 433-ФЗ⁶³, устанавливающих обязательное участие защитника в судебном заседании суда апелляционной инстанции (статья 389.12 УПК РФ), наделяющих защитника полномочиями участвовать в судебном разбирательстве уголовного дела в судах первой, второй, кассационной и надзорной инстанций, а также в рассмотрении вопросов, связанных с исполнением приговора (пункт 9 статьи 51 УПК РФ), судами кассационной инстанции допускались случаи рассмотрения кассационной жалобы без участия защитника.

Отдельные примеры восстановленных прав на справедливое судебное разбирательство, в том числе участие в процессе защитника, подробно описаны в главе 3 Доклада.

Помимо права на квалифицированную юридическую помощь, в УПК РФ закреплено право обвиняемого (осужденного, оправданного) лично осуществлять свою защиту (статьи 47, 389.12). В соответствии с частью 2 статьи 389.12 УПК РФ осужденному, содержащемуся под стражей и заявившему о желании присутствовать при рассмотрении апелляционной жалобы, представления, по решению суда обеспечивается право участвовать в судебном заседании непосредственно либо путем использования систем видеоконференц-связи.

С жалобой на нарушение права лично участвовать в судебном разбирательстве и осуществлять свою защиту при рассмотрении его апелляционной жалобы к Уполномоченному обратился осужденный Ж. Отбывая наказание по приговору Первомайского районного суда города Ижевска, Ж. обратился в данный суд с ходатайством об отсрочке исполнения приговора. Постановлением от 10 апреля 2014 года суд отказал в его удовлетворении. Ж. подал апелляционную жалобу на указан-

63. Федеральный закон от 29.12.2010 № 433-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 45.

ное постановление, в которой ходатайствовал о личном присутствии при ее рассмотрении в Верховном Суде Удмуртской Республики. Однако в нарушение требований положений статей 389.11 и 389.12 УПК РФ, апелляционная жалоба Ж. была рассмотрена в его отсутствие.

Изучив представленные заявителем судебные документы и признав нарушенным право Ж. на защиту, Уполномоченный обратился в Президиум Верховного суда Удмуртской Республики с ходатайством об отмене апелляционного постановления данного суда от 1 июля 2014 года и о направлении апелляционной жалобы осужденного на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, а также об обеспечении его права на участие в судебном заседании непосредственно либо посредством использования системы видеоконференц-связи. Данное ходатайство было удовлетворено, материалы дела по жалобе Ж. направлены на новое апелляционное рассмотрение.

Приведенные примеры нарушения конституционного права на защиту — права на квалифицированную юридическую помощь и права лично осуществлять свою защиту — свидетельствуют, что вопросы с его обеспечением решены еще не полностью. Как показывает анализ жалоб на нарушение права на защиту на стадиях предварительного расследования и судебного разбирательства, поступивших к Уполномоченному, граждане не удовлетворены работой органов предварительного расследования и судов.

Согласно жалобам граждан, основные причины недоверия к судам и органам предварительного расследования таковы: во-первых, обвинительный уклон в деятельности судов, их априорная солидарность с органами уголовного преследования, дословное перенесение текстов обвинительных заключений в приговоры; во-вторых, отсутствие ответов на все вопросы, которые излагают заявители в жалобах, в решениях вышестоящих судебных инстанций.

По данным судебной статистики⁶⁴, за первое полугодие 2014 года по всем составам УК РФ осуждено 75,4% общего числа осужденных, оправданных и лиц, в отношении которых уголовное дело прекращено в связи с отсутствием события, состава преступления, непричастностью к преступлению и по другим основаниям. В то же время оправдано всего 0,4% от общего числа, уголовное дело прекращено в связи с отсутствием события, состава преступления, непричастностью к преступлению в отношении 1,3%, уголовное дело прекращено по другим основаниям в отношении 22,9%.

За первое полугодие 2015 года осуждено по всем составам УК РФ 72,6% от общего числа, оправдано 0,3%, уголовное дело прекращено в связи с отсутствием события, состава преступления, непричастностью к преступлению в отношении 1,2%, уголовное дело прекращено по другим основаниям в отношении 25,9%.

Сравнение показывает, что процент осужденных за первый квартал 2015 года снизился за счет увеличения числа лиц, в отношении которых дело прекращено, при этом меньше, чем в соответствующий период 2014 года, дел прекращено в связи с отсутствием события, состава преступления, непричастностью к преступлению. Существует большая разница между числом осужденных и оправданных, при этом в 2015 году число оправданных уменьшилось на 0,1%. Безусловно, на соотношение показателей оказывает влияние категория преступлений. Так в первом полугодии 2014 года процент осужденных за тяжкие преступления (98,7%) и особо тяжкие преступления (98,7%) был меньше, чем в соответствующий период 2015 года (99,1% и 98,8% соответственно).

В рамках состязательного процесса судья не должен принимать чью-либо сторону, что на самом деле далеко не всегда имеет практическую реализацию. Для устранения обвинительного уклона в судебной практике зачастую предлагается усилить сторону защиты, в том числе путем расширения прав адвокатов.

В 2015 году **проблемы адвокатуры** находились под пристальным вниманием общества. Во время личного приема член экспертных советов, действующих при комитетах по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам Совета Федерации и Государственной Думы представил Уполномоченному информацию о проблемах в сфере уголовного судопроизводства, в том числе связанных с осуществлением профессиональной деятельности адвокатов.

Уполномоченным также внимательно изучены представленные независимым экспертным сообществом материалы, касающиеся борьбы с фальсификацией протоколов хода судебных заседаний; отсутствия гарантий защиты от фальсификации дела после выполнения требований статьи 217 УПК РФ; проблемы предоставления адвокатам свиданий с находящимися под стражей обвиняемыми и подозреваемыми; единоличного рассмотрения кассационных жалоб и заявлений о пересмотре дел по новым и вновь открывшимся обстоятельствам; отсутствия ответственности, в том числе административной, за противодействие законной деятельности адвоката; невозможности передачи адвокатами ходатайств и заявлений следователю; свободного допуска адвоката в помещении полиции и следственных органов. Со многими из них Уполномоченному приходилось сталкиваться в процессе осуществления своей деятельности.

Уполномоченному приходилось заниматься и другими вопросами судебной защиты иных конституционных прав, требующих вмешательства (глава 3).

Ряд проблемных вопросов был предметом обсуждения в Конституционном Суде Российской Федерации и нашел свое разрешение: в 2015 году принято постановление, содержащее важные положения, направленные на защиту адвокатской тайны⁶⁵; в 2016 году КС РФ разъяснено, в каких случаях запрещено допрашивать адвоката об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с участием в производстве по уголовному делу или в связи с оказанием иной юридической помощи⁶⁶. В начале февраля 2016 года Правительство Российской Федерации одобрило законопроект, усиливающий роль адвокатского запроса. Законопроектом предусмотрены требования к форме адвокатского запроса, срок в 30 дней для предоставления запрашиваемой информации, ответственность за игнорирование адвокатских запросов, конкретизирован перечень оснований, по которым адвокату может быть отказано в предоставлении сведений. По мнению представителей адвокатского сообщества⁶⁷, документ существенно укрепит сторону защиты.

Уполномоченный намерен контролировать выполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, направленных на изменение законодательства, обязывающего государственные органы отвечать на запросы адвокатов, как и ситуацию с отказами в допуске адвокатов к содержащимся под стражей доверителям по причине ненадлежащей формы адвокатского удостоверения; проблему с предоставлением защитнику процессуальных прав не с момента его допуска к участию в деле, а с момента принятия им на себя защиты, и ряд других вопросов.

Для беспрепятственного осуществления своей профессиональной деятельности адвокатура должна иметь высокий статус, который должен быть достаточно защищен. Тенденция в решении этого вопроса положительная, что позволяет надеяться на позитивное решение и вопроса о расширении полномочий суда присяжных.

Суд присяжных предъявляет высокие требования к профессионализму как обвинения, так и защиты. Для убеждения присяжных в том числе необходимы материалы, полученные в результате качественно проведенного расследования. Решению проблемы «обвинительного уклона» в деятельности судов наилучшим образом будет способствовать расширение компетенции суда присяжных, процедура которого исключает саму возможность «обвинительного уклона». При этом важно сохранить «классическую форму» суда присяжных, которая сложилась исторически, даже при сокращении числа присяжных заседателей не допустить совместного совещания профессиональных судей и присяжных заседателей, то есть соблюсти процессуальное разделение вопросов права и факта.

65. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.12.2015 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 части второй статьи 29, части четвертой статьи 165 и части первой статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.В. Баляна, М.С. Дзюбы и других» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 52 (часть I). – Ст. 7682.

66. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2016 № 76-О «По жалобе гражданина В.В. Буркова на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Сайт Конституционного Суда Российской Федерации URL: <http://www.ksrf.ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 12.02.2016).

67. *Защите откроют тайны* // Российская газета URL: <http://www.rg.ru/2016/02/08/odobren-zakonoproekt-pridaiushchij-osobuiu-silu-advokatskomu-zaprosu.html> (дата обращения: 12.02.2016); Президент ФПА РФ: мы будем отстаивать свою позицию // Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ) URL: http://rapsnews.ru/legislation_publication/20160212/275415603.html (дата обращения: 12.02.2016).

Подсудимые в «металлических клетках»

Человек, оказавшийся на скамье подсудимых, понимает, что в ходе этого процесса решается его участь. Как никакая другая, данная стадия процесса может воздействовать на подсудимого: его вина для большинства очевидна, он предстает перед обществом в качестве асоциальной личности, хотя только суд признает подсудимого виновным и определяет наказание.

Во многом этот негативный образ складывается из-за того, что «защитные кабины» в залах судебных заседаний для лиц, содержащихся под стражей, напоминают клетку. Нормативным актом предусмотрены два вида таких кабин: «защитная кабина» из металлических прутьев и «изолирующая прозрачная защитная кабина», выполненная из стального каркаса и стен из пуленепробиваемого стекла⁶⁸. Обе кабины оборудуются дверями, запираемыми снаружи.

Уполномоченным по правам человека в Волгоградской области в связи с Постановлением Европейского Суда по правам человека по делу «Свинаренко и Сляднев против России»⁶⁹ поднимался вопрос о том, что само по себе содержание подсудимого в «металлической клетке» в зале суда является унижением человеческого достоинства и нарушает статью 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷⁰. Порядок и безопасность в зале суда имеют большое значение и могут считаться необходимыми для надлежащего отправления правосудия. Однако содержание подсудимых во время судебного заседания в «защитной кабине» из металлических прутьев унижает человеческое достоинство лиц, еще не признанных виновными, которые могут быть оправданы. Регламентами международных уголовных трибуналов предусматривается, что подобные меры должны использоваться исключительно для предотвращения побегов во время транспортировки. Необходимость в указанных средствах вызвана исключительно созданием безопасных условий для рассмотрения судами уголовных дел при наличии угрозы безопасности участников процесса.

Уполномоченным данная проблема была изучена с учетом мнений всех заинтересованных государственных органов⁷¹, позиции которых в целом сходны и сводятся к необходимости замены металлических ограждений — «клеток» — на модульную конструкцию из стального каркаса и прочного стекла с целью обеспечения безопасности участников судебного процесса, но в пределах выделенных на эти цели бюджетных ассигнований.

Уполномоченный обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой о подготовке и внесении в Государственную Думу соответствующего законопроекта, регулирующего вопросы использования судьей (председательствующим) указанных «защитных кабин» для обеспечения безопасности участников уголовного процесса в каждом конкретном случае судебного разбирательства.

Согласно поступившему ответу Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, правоотношения, связанные с возможностью использования судьей (председательствующим) «изолирующих прозрачных защитных кабин» в каждом конкретном случае судебного разбирательства, в дополнительном законодательном регулировании не нуждаются.

При всем уважении к Верховному Суду Российской Федерации Уполномоченный не может согласиться с данной позицией.

Актуальные аспекты защиты прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях

В истекшем году не отмечается каких-либо изменений в решении проблем соблюдения равноправия сторон и состязательности при производстве по делам об административных правонаруше-

68. Приказ Госстроя от 25.12.2012 № 111/ТС «Об утверждении свода правил «Здания судов общей юрисдикции. Правила проектирования» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 21.12.2015).

69. Постановление Европейского суда по правам человека от 17.07.2014 «Дело «Свинаренко и Сляднев (Svinarenko and Slyadnev) против Российской Федерации» (жалобы № 32541/08, 43441/08) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 21.12.2015).

70. «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (заключена в Риме 04.11.1950); Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 21.12.2015).

71. Обращение Уполномоченного к Министру юстиции РФ; Обращение Уполномоченного к Генеральному директору Судебного департамента при Верховном Суде РФ; Обращение Уполномоченного к Председателю Верховного Суда РФ; Обращение Уполномоченного к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области; Обращение Уполномоченного к Министру внутренних дел РФ; Обращение Уполномоченного в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

ниях. На нарушения прав при производстве по делам об административных правонарушениях в 2015 году поступило 260 жалоб, более половины из них (60%) касались нарушений, допущенных на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и применения обеспечительных мер. Уполномоченному продолжают поступать жалобы, свидетельствующие в некоторых случаях о безоговорочном принятии судом позиции должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, и процессуальных документов, составленных на стадии возбуждения дела, в качестве неоспоримых доказательств.

Продолжают иметь место случаи непринятия во внимания позиции лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, немотивированных отказов в удовлетворении ходатайств о приобщении к материалам дела и исследовании доказательств стороны защиты. Подобное не может не наводить на мысль, что судом сознательно избирается сторона обвинения, поскольку в случае назначения наказания или оставления без изменения постановления должностного лица суд не вступает в конфликт с системой. Избранная позиция не согласуется с задачами производства по делам об административных правонарушениях, которые заключаются во всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств каждого дела.

В целях исполнения данных обязанностей суд, в первую очередь, должен установить соблюдение процедуры производства по делу об административном правонарушении. Именно неукоснительное соблюдение установленной законом процедуры обеспечивает законность и обоснованность постановления о привлечении к административной ответственности. Выделяются следующие типичные нарушения процедуры производства по делам об административных правонарушениях: 1) меры обеспечения производства и составление протокола об административном правонарушении, в случаях, предусмотренных законом, не всегда производятся при непосредственном присутствии понятых; 2) гражданам не разъясняют права и обязанности, в особенности право пользоваться защитником с момента возбуждения дела об административном правонарушении; 3) создаются препятствия в доступе защитников к лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административном нарушении; 4) составленные протоколы об административных правонарушениях не всегда отвечают требованиям закона и содержат предусмотренные сведения, что с легкостью исправляется судом, возвращающим их «на доработку».

Нарушения процедуры должны приводить к признанию протокола об административном правонарушении недопустимым доказательством и прекращению производства по делу. Подобное имело место в деле С., привлеченного к административной ответственности по части 1 статьи 19.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)⁷², адвокат которого, несмотря на принятие ордера сотрудниками полиции, не был допущен к участию в составлении протокола об административном правонарушении. Исправить данную ошибку удалось только в Краснодарском краевом суде в рамках обжалования вступившего в законную силу постановления Туапсинского районного суда Краснодарского края от 11 июня 2015 года⁷³. Постановлением заместителя Председателя Краснодарского краевого суда от 8 октября 2015 года констатирован факт нарушения права С. на получение юридической помощи, и дело прекращено за истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

Исправить сложившуюся систему, допускающую подобные нарушения, возможно путем усиления мер судебного контроля. Повышенные требования вышестоящих (прежде всего судебных) инстанций к соблюдению первичным правоприменителем административных процедур при сборе и оценке доказательств, применении обеспечительных мер, проведении разбирательства по делу могут значительно скорректировать административно-юрисдикционную практику. Системная работа надзорных органов, способных отменить состоявшееся решение по делу об административном правонарушении, в ходе которого были допущены нарушения, может стать реальным механизмом обеспечения прав граждан в названных правоотношениях.

72. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1.

73. Ходатайство Уполномоченного.

Ежегодно рассматриваются десятки миллионов дел об административных правонарушениях, КоАП РФ стал самым применяемым законом. По данным судебной статистики⁷⁴, с каждым годом количество лиц, привлеченных к административной ответственности, увеличивается: в первом полугодии 2015 года рассмотрено 3 246 724 дела об административных правонарушениях по первой инстанции (за этот же период 2014 года — 3 143 885, 2013 года — 2 807 893, 2012 года — 2 739 663 дела). Количество дел, прекращенных по малозначительности, и лиц, освобожденных от ответственности, снижается: в первом полугодии 2015 года прекращено производство по статье 2.9 КоАП РФ по 27 134 делам, что составило 0,8% (в аналогичный период 2014 года — 26 877, что составило 0,9%); производство прекращено по другим основаниям (в том числе лицо освобождено от административной ответственности и от наказания) — по 119 805 делам, что составило 3,7% (за аналогичный период 2014 года — 130 252 дел, что составило 4,2%, в 2013 году — 151 599 и 5,4% соответственно).

Отчасти это обусловлено тем, что оспаривание постановлений по делам об административных правонарушениях затратно как во временном, так и в материальном плане и, что самое неприятное, практически бесперспективно. Складывающаяся правоприменительная практика свидетельствует об отказе гражданам в полноценном возмещении издержек, суммы которых иногда во много раз превышают ожидаемый результат от обращения в суд, что фактически преграждает доступ к правосудию и заставляет многих отказываться от защиты своих нарушенных прав. В неблагоприятных экономических условиях Государственной Думе целесообразно рассмотреть **вопрос об объявлении амнистии по делам об административных правонарушениях**, которая возможна, однако никогда еще в истории современной России не объявлялась, несмотря на зарекомендовавшую себя положительную практику амнистий по преступлениям.

Кроме того, многочисленные изменения КоАП РФ (в 2015 году изменения вносились 43 раза) не способствуют лучшему его пониманию и применению. Большинство из них только усиливают наказания, носят репрессивный характер.

Не меньшей проблемой является **отсутствие в нем нормы об обязательном участии в деле органов, возбудивших дело** об административном правонарушении, что вынуждает судей принимать на себя функции этих органов, совмещая функции обвинения и разрешения дела. Это приводит к ситуации, когда судья фактически занимается доказыванием виновности лица в совершении административного правонарушения. И это несмотря на то, что недопустимость такого совмещения неоднократно отмечалась Конституционным Судом Российской Федерации⁷⁵. Такой процесс превращает производство по делу в пустую формальность, увеличивая количество незаконных и необоснованных решений.

Уполномоченным уделяется пристальное внимание всем обстоятельствам, связанным с делами об административных правонарушениях. Будучи свободным от ведомственных интересов и стремления к формализованной отчетности, Уполномоченный детально разбирается во всех доводах заявителей, обращая особое внимание на те из них, которые проигнорированы правоприменителями.

В 2015 году к Уполномоченному обратился пенсионер Д. с просьбой о содействии в отмене решений мирового судьи судебного участка №119 и судьи Московского районного суда Санкт-Петербурга, согласно которым он признан виновным в недекларировании иностранной валюты и приговорен к штрафу в размере более чем 70 000 рублей. Заявитель сообщил, что является инвалидом по зрению, страдает инсулинозависимым сахарным диабетом, имеет заболевание опорно-двигательной системы. В июле 2013 года при возвращении из Китая в Санкт-Петербурге заявитель имел при себе подлежащую декларированию сумму в иностранной валюте. Чувствуя недомогание после длительного перелета, заявитель, не обнаружив дежурных сотрудников в «красном коридоре»

ре» аэропорта «Пулково», обратился за помощью в составлении декларации к сотрудникам «зеленого коридора». Однако ему заявили, что он нарушил законодательство, не задекларировав валюту при прохождении таможенного контроля, и предложили решить проблему «за вознаграждение». Получив отказ, сотрудники аэропорта составили в отношении инвалида протокол об административном правонарушении.

Справедливость в деле инвалида Д. восстановлена только после обращения Уполномоченного в высшую судебную инстанцию. Верховный Суд Российской Федерации усмотрел множественные нарушения в ходе разбирательства, в том числе установил, что не было обеспечено всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дела (статья 24.1 КоАП РФ), а также не выполнены требования статей 26.2, 26.11 КоАП РФ о непосредственности исследования доказательств. Неправомерные решения по делу отменены, а производство в отношении заявителя прекращено⁷⁶.

Учитывая, что действующее законодательство, регулирующее порядок производства по делам об административных правонарушениях, требует реформирования, Уполномоченный активно участвует в обсуждении проекта федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁷⁷, организованного Комитетом Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству. Хочется надеяться, что принятие нового Кодекса сделает процедуру производства по делам об административных правонарушениях, а также оспаривания и исполнения постановлений по ним менее затратной, более оперативной, равноправной и справедливой.

Особенно важно решить проблему системного пренебрежения правами целой социальной группы — граждан с ограниченными возможностями здоровья.

29 сентября 2015 года к Уполномоченному поступило обращение заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И.В. Лебедева и Председателя Комитета Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций Я.Е. Нилова в интересах инвалидов, пользующихся личным автотранспортом в Москве.

Действующее законодательство Москвы предусматривает, что в целях бесплатной парковки автотранспортных средств инвалидов (законных представителей ребенка-инвалида) указанным категориям граждан оформляются специальные парковочные разрешения и ведется их реестр. Специальные парковочные разрешения дают право на бесплатную парковку в специально обозначенных местах⁷⁸.

Несмотря на то, что инвалиды, обладающие соответствующим разрешением, освобождены от обязанности оплачивать парковку должностными лицами ГКУ «Администратор Московского парковочного пространства» (далее ГКУ «АМПП»), в отношении них систематически выносятся постановления о привлечении к административной ответственности за неоплату размещения транспортного средства на платной городской парковке⁷⁹.

При этом вина лиц с ограниченными возможностями здоровья объективно не подтверждается, что приводит к последующей отмене необоснованно вынесенных постановлений. Так, в июне 2015 года в отношении инвалида А. должностными лицами ГКУ «АМПП» вынесено четыре постановления о привлечении к административной ответственности по указанной статье, три из которых впоследствии были отменены вышестоящим должностным лицом по ее жалобам. Уполномоченный обратился по данному факту в Прокуратуру Москвы, которая выявила нарушения требований КоАП РФ, допущенные в отношении А., и направила генеральному директору ГКУ «АМПП» представление об устранении нарушений действующего законодательства⁸⁰. Уполномоченный также указал генеральному директору ГКУ «АМПП» на необходимость принятия мер по исправлению сложившейся ситуации.

76. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15.01.2016 № 78-АД15-11 // Сайт Верховного Суда Российской Федерации URL: http://supcourt.ru/vs_cases3.php?card=3&name_comp=%CF%C0%CC%D4%C8%CB%CE%C2%CO&number_comp=&search.x=34&search.y=2 (дата обращения 12.02.2016).

77. Законопроект № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=957581-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=957581-6) (дата обращения: 10.02.16).

78. Постановление Правительства Москвы от 17.05.2013 № 289-ПП «Об организации платных городских парковок в городе Москве» (п. 2.1.2. Правил пользования городскими парковками и размещения на них транспортных средств) // URL: <http://www.rg.ru/2013/05/17/moscow-post289-reg-dok.html> (дата обращения: 12.02.2016).

79. Часть 2 статьи 8.14 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях (Закон города Москвы от 21.11.2007 № 45) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 21.12.2015).

80. Ответ Прокуратуры города Москвы.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» по результатам рассмотрения жалобы заявителя (являющегося участником уголовного, гражданского производств или производства по делам об административных правонарушениях) Уполномоченный вправе обращаться в соответствующие судебные инстанции с ходатайством о пересмотре вступивших в законную силу решений органов правосудия. Процессуальная деятельность по отправлению правосудия по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях (рассмотренных судьями) регулируется соответствующими кодексами, являющимися федеральными законами. Поскольку согласно части 3 статьи 76 Конституции РФ федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, то во всех процессуальных кодексах должны иметься нормы, регулирующие механизм рассмотрения ходатайств Уполномоченного о пересмотре вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции.

Однако в действительности (в нарушение названных конституционных требований) соответствующие нормы в упомянутых федеральных законах отсутствуют (хотя после вступления в силу Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», необходимые дополнения были внесены в действовавшие в тот период уголовно-процессуальный и гражданский процессуальный кодексы РСФСР).

В связи с этим необходимо осуществить разработку и внесение в Государственную Думу ФС РФ законопроекта, предусматривающего механизм реализации Уполномоченным предоставленных ему федеральным конституционным законом процессуальных полномочий во всех указанных видах судопроизводства.

В свою очередь, **Уполномоченным предприняты шаги, направленные на совершенствование законодательства** в сфере осуществления им защиты прав и свобод граждан.

В 2015 году Уполномоченным подготовлен в пакете с проектом федерального конституционного закона «О внесении изменения в статьи 18 и 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»» проект федерального закона «О внесении изменений в статью 333-36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

В связи с обращениями Уполномоченного членом Совета Федерации 11⁸¹ и 15 июня 2015 года⁸² указанные законопроекты, разработанные в целях обеспечения права Уполномоченного обращаться по жалобам заявителей в суд первой инстанции с заявлением в защиту их прав, свобод и законных интересов без уплаты государственной пошлины, внесены в Государственную Думу ФС РФ.

31 января 2016 года, после прохождения необходимых стадий законодательного процесса, Федеральный конституционный закон «О внесении изменения в статьи 18 и 29 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"»⁸³ был подписан Президентом Российской Федерации и 11 февраля 2016 года вступил в силу⁸⁴.

Федеральный закон «О внесении изменений в статью 333-36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»⁸⁵ был подписан Президентом Российской Федерации 1 февраля 2016 года и вступил в силу со дня его официального опубликования⁸⁶.

15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. В законе защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений указана в качестве

81. Законопроект № 814111-6 «О внесении изменения в статью 333-36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части освобождения от уплаты государственной пошлины Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации при обращении в судебные органы по заявлениям в защиту прав и свобод граждан) // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=814111-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=814111-6) (дата обращения: 18.02.2016)

82. Законопроект № 815146-6 «О внесении изменений в статьи 18 и 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»» // Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=815146-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=815146-6) (дата обращения 18.02.2016).

83. Федеральный конституционный закон от 31.01.2016 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 5. – Ст. 552.

84. Закон опубликован в Российской газете 03.02.2016, в Парламентской газете 05.02.2016

85. Федеральный закон от 01.02.2016 № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 6. – Ст. 763.

86. Опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 01.02.2016; опубликован в Российской газете 03.02.2016.

одной из задач административного судопроизводства⁸⁷. В соответствии с частью 1 статьи 40 названного кодекса Уполномоченный и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов. При получении жалобы на нарушение конституционных прав законом, иным нормативным правовым актом уполномоченные вправе обращаться с административным иском в защиту прав неопределенного круга лиц, права которых могут быть нарушены обжалуемым нормативным актом. Данная новелла существенно расширяет возможности федерального и региональных уполномоченных по правам человека, правильное и грамотное применение данного нововведения положительно отразится на эффективности защиты прав граждан.

2.2. Резонансные дела

Несправедливость не всегда связана с каким-нибудь действием; часто она состоит именно в бездействии.

Марк Аврелий

В своей деятельности Уполномоченным отдаются приоритеты самым незащищенным и социально уязвимым гражданам, нарушенные права которых подчас мало интересуют политиков, прессу, чиновников и зарубежных радетелей за права человека в России. В основном это те, кто не считает для себя возможным «откупаться» от некоторых порочащих честь мундира корыстолюбивых правоохранителей и служителей Фемиды, нанять дорогого адвоката или привлечь внимание известных журналистов и популярных изданий. Проблемам представителей именно этой категории людей, чьи права были нарушены, в основном, и посвящен данный Доклад.

Однако наряду с ними имеют место обращения, которые принято называть «резонансными». Как правило, это обращения в отношении известных обществу лиц, у которых возникли проблемы с правосудием. Они широко освещаются в прессе и активно обсуждаются в блогосфере.

В общем потоке жалоб и обращений доля таких дел незначительна, но Уполномоченный полагает важным изложить в Докладе и материал, отражающий ряд резонансных дел. Не потому, что это некий правозащитный «эксклюзив», а потому, что в них порой сконцентрированы и сплетены в узел системные проблемы отечественного правосудия. Создание успешных прецедентов восстановления нарушенных прав на примере «резонансных» дел — это не сиюминутная конъюнктура, а чрезвычайно важный фактор, работающий на восстановление нарушенных прав неопределенного круга лиц, на недопущение массового поражения в правах граждан Российской Федерации.

Смерть четырех подследственных в следственном изоляторе № 1 УФСИН России по Ульяновской области (СИЗО-1) в результате пожара с полным основанием следует относить к резонансным делам, поскольку погибли люди, содержащиеся под постоянным надзором администрации следственного изолятора.

В ходе выезда представителей Уполномоченного в Ульяновск было установлено, что пожар начался в специальной «резиновой» комнате, предназначенной для особо буйных подследственных. Прорезиненный материал на стенах этой камеры привел к очень быстрому и сильному задымлению помещений СИЗО-1 едким дымом и к гибели четырех подследственных. Кроме того, девять человек, в том числе трое сотрудников следственного изолятора, были госпитализированы с ожогами и отравлением продуктами горения.

По просьбе Уполномоченного Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Федеральной службой исполнения наказаний была проведена проверка законности существования такого рода камер.

В ответе заместителя Генерального прокурора РФ Н.А. Виниченко указано, что создание в СИЗО и тюрьмах уголовно-исполнительной системы камер для временной изоляции не предус-

87. Пункт 2 ст. 3 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

мотрено Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и УИК РФ, в связи с чем Министру юстиции Российской Федерации направлено письмо с предложением инициировать внесение соответствующих дополнений в федеральное законодательство.

ФСИН России ссылается на нормы проектирования следственных изоляторов, в которых существует регламентация оборудования данных камер. При этом ФСИН России направил в Минстрой России на экспертизу и утверждение новый проект свода правил «Нормы проектирования следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы». В связи с этим Уполномоченный запросил в Минстрое России проект указанных норм для подготовки заключения о соответствии их законодательству Российской Федерации. В настоящее время осуществляется их изучение.

7 декабря 2015 года Басманным районным судом Москвы вынесен обвинительный приговор в отношении И. И. Дадина, которому назначено наказание в виде лишения свободы сроком на три года с отбыванием в колонии общего режима по статье 212.1 УК РФ (неоднократное нарушение установленного порядка организации, либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

Данная норма была введена в 2014 году. Первые уголовные дела по названной статье возбуждены в отношении М.И. Гальперина, В.И. Ионова, И.И. Дадина в связи с их участием в ряде публичных мероприятий в Москве.

Сотрудники Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, присутствовавшие на судебных заседаниях по рассмотрению дела, отмечают, что судом предпринимались действительные меры к выяснению всех обстоятельств, что исключает характеристику процесса как автоматическое осуждение гражданского активиста на основе преюдициального значения решений по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем Уполномоченный не может не отметить несправедливость повторного наказания за одно и то же правонарушение, когда нарушается основополагающий правовой принцип *non bis in idem* (лат. «не дважды за одно и то же»). Учитывая, что уголовные дела по статье 212.1 возбуждены и в отношении других активистов, Уполномоченный намерен обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации на предмет рассмотрения соответствия данной статьи статье 50 Конституции Российской Федерации (никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление).

Дело о нападении на журналиста Олега Кашина заслуживает внимания по двум причинам: длительность расследования и широко распространенная в СМИ информация о возможной причастности к этому делу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Более пяти лет продолжается расследование уголовного дела в отношении избияния Олега Кашина, на которого 6 ноября 2010 года напали во дворе собственного дома. Поджидавшие его двое мужчин жестоко избили журналиста стальными прутьями. В результате Кашин получил переломы голени, верхней и нижней челюстей, черепно-мозговую травму и иные множественные повреждения. Чтобы спасти его жизнь, врачи ввели журналиста в искусственную кому.

Широкий общественный резонанс указанного дела не остался без внимания Президента Российской Федерации, который поручил Генеральному прокурору и Министру внутренних дел Российской Федерации взять под особый контроль расследование преступления.

Несмотря на это, расследование уголовного дела, которое велось на протяжении четырех лет, практически не принесло результатов, поскольку не удалось установить даже подозреваемых в этом преступлении.

Это вынудило О.В. Кашина обратиться в ноябре 2014 года в Европейский суд по правам человека, а в 2015 году с иском к Министерству финансов РФ и следственным органам о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

Однако и на этом пути отечественная судебная система преподнесла О.В. Кашину очередной «сюрприз», поскольку Московский городской суд вынес определение о прекращении производства по данному делу, поскольку, по мнению суда, у истца отсутствует право на подачу соответствующего заявления в связи с тем, что расследование уголовного дела в настоящее время продолжается. Получается, что бесконечная длительность расследования препятствует вынесению судебного решения о нарушении разумных сроков следствия.

Впоследствии в СМИ появилась информация о возможной причастности к этому делу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — губернатора Псковской области А.А. Турчака.

В связи с тем, что данные публичные утверждения касаются высокопоставленного чиновника федерального уровня и речь идет о репутации главы субъекта Российской Федерации, Уполномоченным было направлено обращение к председателю Следственного комитета Российской Федерации⁸⁸ с предложением провести полноценное расследование по данному поводу.

В настоящее время версия о причастности А.А. Турчака к организации нападения на журналиста проверяется в рамках расследования уголовного дела. Согласно ответам, периодически поступающим из Следственного комитета в Аппарат Уполномоченного по правам человека, проверка продлена (последний ответ поступил 30 декабря 2015 года)⁸⁹.

Дело А.А. Соколова, Ю.И. Мухина и В.Н. Парфенова заслуживает внимания в связи с избранием для них мер пресечения без достаточного учета их личностей.

В августе 2015 года Уполномоченным было принято решение о проверке сообщений средств массовой информации в отношении обвиненных в экстремистской деятельности Ю.И. Мухина, В.Н. Парфенова и А.А. Соколова, в отношении которых Следственным управлением по Центральному административному округу Главного следственного управления СКР по Москве 22 июля 2015 года были возбуждены уголовные дела по части 1 статьи 282.2 УК РФ, которые впоследствии были объединены в одно производство.

В процессе проверки было установлено, что Ю.И. Мухин, В.Н. Парфенов и А.А. Соколов обвиняются в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 282.2 УК РФ (организация деятельности общественной организации, в отношении которой судом принято вступившее в законную силу решение о запрете в связи с осуществлением экстремистской деятельности).

По решению Уполномоченного, сотрудники Аппарата посетили в СИЗО Ю.И. Мухина, В.Н. Парфенова и А.А. Соколова, а также приняли участие в судебном заседании Хамовнического районного суда Москвы по обжалованию Ю.И. Мухиным решения об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей. В результате 19 августа 2015 года Московским городским судом в качестве суда апелляционной инстанции мера пресечения была изменена на домашний арест.

К сожалению, Уполномоченному не удалось добиться изменения меры пресечения в отношении обвиняемого А.А. Соколова. 11 декабря 2015 года судьей Московского городского суда признано законным и обоснованным продление срока содержания под стражей. В удовлетворении ходатайства Уполномоченного отказано.

По мнению Уполномоченного, судебными органами при вынесении решения об избрании меры пресечения в виде содержания под стражей всем фигурантам данного уголовного дела не принимались во внимание объективные данные о личностях обвиняемых. Например, Ю.И. Мухин на момент ареста имел пенсионный возраст и неважное состояние здоровья, А.А. Соколов 1987 года рождения — математик, экономист, кандидат экономических наук, В.Н. Парфенов — инженер по сетевой безопасности публичного акционерного общества «Московская объединенная энергетическая кампания». Все они имели постоянное место жительства и ничто не указывало на их намерение скрыться от следствия или воспрепятствовать расследованию уголовного дела.

Уполномоченный намерен обжаловать состоявшиеся судебные решения в вышестоящей судебной инстанции.

88. Обращение Уполномоченного по правам человека к Председателю Следственного Комитета России.

89. Письмо заместителя Председателя Следственного комитета Российской Федерации.

Уполномоченным направлено ходатайство в Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации в защиту **права журналиста С.Э. Резника на справедливое судебное разбирательство.**

В январе 2015 года С.Э. Резник был признан виновным в заведомо ложном доносе и оскорблении представителей власти (часть 2 статьи 306 и статья 319 УК РФ), ему вынесено наказание в виде запрета заниматься журналистской деятельностью в течение 1 года и 11 месяцев.

Уполномоченный усматривает ряд процессуальных нарушений в ходе судебного разбирательства. В частности, в своем ходатайстве Уполномоченный обращает внимание на то, что суд в нарушение требований уголовно-процессуального характера без указания мотивов отклонил заключения специалистов, посчитавших, что публикации С.Э. Резника не носят оскорбительного характера.

Особую тревогу вызывает запрет заниматься журналистской деятельностью на определенный срок. Во-первых, в соответствии с УК РФ запрет заниматься определенной деятельностью назначается, когда осужденный в случае возвращения к ней может представлять серьезную угрозу для общества и государства, когда он больше не соответствует квалификационным требованиям к профессии или утрачивает доверие в связи с совершенным правонарушением. Во-вторых, ЕСПЧ постановил, что такое наказание влечет замораживающий эффект в отношении свободы мнения: журналисты склонны сдерживать себя в репортажах, если им грозит опасность уголовного наказания и запрета на профессию. Подобные прецеденты несут в себе существенную угрозу для важнейшего элемента гражданского общества — свободы прессы.

Постоянное внимание к судьбе бывшего майора внутренних войск МВД И.В. Матвеева было важно в целях предотвращения преднамеренного возмездия за опубликованную им информацию.

Привлечение к уголовной ответственности майора И.В. Матвеева в 2011 году привлекло внимание общественности тем, что он сам и целый ряд средств массовой информации связывали его привлечение к уголовной ответственности и последующее осуждение с мстью вышестоящего командования за то, что он разместил в интернете видеоролики с рассказом о множестве нарушений в одной из частей внутренних войск в Приморье. В самой популярной записи И.В. Матвеев сообщил о том, что на складе части под видом тушенки хранятся собачьи консервы.

И.В. Матвеев был осужден 9 сентября 2011 года по пункту «а» части 3 статьи 286 УК РФ (превышение должностных полномочий, совершенное с применением насилия или с угрозой его применения) и 10 декабря 2014 года по части 3 статьи 286, части 3 статьи 159 (мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения) УК РФ к четырем годам и пяти месяцам лишения свободы с лишением воинского звания.

Приговор был основан на показаниях лиц, «вспомнивших» о событиях многомесячной давности после выступления И.В. Матвеева. Многие из них сами находились под следствием, в том числе в связи с его разоблачениями.

За все время отбывания наказания ситуация с соблюдением прав уже осужденного И.В. Матвеева была на контроле Уполномоченного, в пределах компетенции принимались необходимые меры.

Так, после вмешательства Уполномоченного были устранены нарушения прав И.В. Матвеева в СИЗО-3 ГУФСИН России по Челябинской области, а также в СИЗО-1 ГУФСИН России по Приморскому краю.

В настоящее время И.В. Матвеев отбыл назначенное ему наказание и был освобожден из мест лишения свободы.

Дело Е.Г. Витишко требовало внимания Уполномоченного в связи с наложением на него необоснованных взысканий, что влекло за собой отказ в его условно-досрочном освобождении (далее УДО).

В результате вмешательства Уполномоченного экологу-правозащитнику из Краснодарского края Е.Г. Витишко, осужденному за порчу забора вокруг базы отдыха компании «Агрокомплекс» (также известной как «дача Ткачева»), фактический срок отбывания наказания в колонии был заменен на более мягкий вид — ограничение свободы.

Сотрудники Аппарата Уполномоченного дважды выезжали в УФСИН России по Тамбовской области, в результате чего был отменен ряд взысканий, незаконно наложенных на Е.Г. Витишко.

Необходимо отметить, что, несмотря на уже фактически принятое решение Кирсановского районного суда Тамбова, в соответствии с которым И.В. Витишко должен был быть освобожден из колонии еще в октябре 2015 года, областная прокуратура оспорила судебный акт в связи с отсутствием указания на конкретное место жительства Витишко. После дополнительного вмешательства федерального Уполномоченного и уполномоченного по правам человека в Тамбовской области, 22 декабря 2015 года вопрос об освобождении И.В. Витишко из колонии был решен положительно. Важно, что суд, как и настаивала защита, разрешил отбывать дальнейшее смягченное наказание по месту жительства.

Дело Л.М. Развозжаева вызывает вопросы в связи с его длительным этапированием в отдаленные регионы и дисциплинарными взысканиями.

На протяжении длительного времени Уполномоченный осуществляет контроль за обеспечением прав Л.М. Развозжаева, осужденного в связи с участием в организации массовых беспорядков 6 мая 2012 года на Болотной площади в Москве.

Развозжаев был этапирован для отбывания наказания сначала в Иркутскую область, а затем в ИК-31 ГУФСИН России по Красноярскому краю, несмотря на имеющиеся у него тяжелые заболевания и его постоянное место жительства в Москве (в соответствии со статьей 73 УИК РФ он должен отбывать наказание недалеко от Москвы).

При этом он был фактически лишен права на рассмотрение ходатайства об условно-досрочном освобождении, подать которое он был вправе, начиная с 26 декабря 2014 года. В связи с затянувшимся решением вопроса о месте отбывания наказания и длительным этапированием в колонию (с мая по сентябрь 2015 года) Л.М. Развозжаев фактически не имел реальной возможности обратиться с ходатайством об УДО в суд по месту отбывания наказания.

Л.М. Развозжаеву было отказано даже в краткосрочном отпуске для участия в похоронах его матери в апреле 2015 года, хотя Уполномоченный, на основании ходатайства адвоката осужденного, направлял правительственную телеграмму Директору ФСИН России с соответствующей просьбой. Трудно удержаться от сравнения: экс-чиновнице Минобороны России Е. Васильевой, обвиняемой в многомиллионных хищениях бюджетных средств, в феврале 2015 года суд не только разрешил выезд в Санкт-Петербург для присутствия на похоронах бабушки, но и не счел нарушением ее поездку в Ленинградскую область. Уполномоченный поддерживает акты гуманизма, но полагает, что они не должны быть избирательными⁹⁰.

При содействии федерального Уполномоченного и уполномоченного по правам человека в Красноярском крае были решены вопросы, связанные с необходимостью медицинского обследования Л.М. Развозжаева и перечисления ему денежных средств из колонии в Иркутской области, где он ранее отбывал наказание.

В настоящее время Уполномоченный намерен использовать все предусмотренные законодательством возможности и обратиться к Председателю Верховного Суда Российской Федерации по вопросу об изменении приговора Л.М. Развозжаеву, несмотря на предыдущие отказы в удовлетворении ходатайств.

Одновременное наложение дисциплинарных взысканий сразу на двух фигурантов «болотного дела», и на Л.М. Развозжаева, и на С.С. Удальцова, отбывающих наказание в различных регионах страны, побудило Уполномоченного внимательно изучить все обстоятельства.

90. В апреле 2015 года Л.М. Развозжаев имел статус осужденного, поскольку в отношении него имелся вступивший в законную силу приговор Московского городского суда от 24.07.2014, частично измененный определением Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.03.2015. Поскольку приговор вступил в силу в результате вынесения последнего указанного судебного акта, который на момент разрешения вопроса об участии в похоронах его матери еще не поступил в органы ФСИН России, администрация СИЗО сочла Л.М. Развозжаева подсудимым, а не осужденным. То есть, вопрос о предоставлении краткосрочного отпуска, по их мнению, находился исключительно в компетенции суда. Е. Васильева приобрела статус осужденной 21 августа 2015 года (с момента вынесения апелляционного определения Московского городского суда, пересмотревшего приговор Пресненского районного суда Москвы от 8.05.2015). То есть, в момент вышеуказанных событий она имела статус обвиняемой, как и Развозжаев.

Сотрудники Аппарата Уполномоченного посетили ИК-3 ГУФСИН России по Тамбовской области. В результате проверок и взаимодействия с территориальным управлением ФСИН России и администрации колонии ряд вопросов был разрешен на месте (в частности, обеспечение сменной одеждой). В рамках контроля за обеспечением прав С.С. Удальцова Уполномоченным будут приняты меры в рамках его компетенции в части принятия судебными органами законного и обоснованного решения о его условно-досрочном освобождении. Уполномоченный рассчитывает, что взыскания к Л.М. Развозжаеву и С.С. Удальцову не будут использоваться в целях создания неопределенности в вопросе о возможности их освобождения по УДО.

Условно-досрочное освобождение А.А. Полиховича стало возможным благодаря публичной постановке вопроса о неправомерности отказов в УДО в ряде случаев.

При содействии Уполномоченного условно-досрочно был освобожден А.А. Полихович, также осужденный за участие в массовых беспорядках на Болотной площади. В период отбывания наказания в ФКУ ИК-6 по Рязанской области А.А. Полихович взысканий не имел, был трудоустроен, характеризовался положительно, имел поощрения. 1 октября 2015 года Уполномоченный публично заявил о необоснованности предыдущего отказа А.А. Полиховичу в УДО по мотивам «слишком короткого для исправления срока нахождения в колонии» (хотя он отбыл уже почти три года из трех с половиной лет, назначенных по приговору суда) на заседании Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Эти доводы были учтены в октябре 2015 года Рязанским районным судом Рязанской области, на заседании которого присутствовал уполномоченный по правам человека в регионе.

На момент подготовки настоящего Доклада этот же суд вынес решение об условно-досрочном освобождении еще одного фигуранта «болотного дела» **А.Е. Марголина**, к судьбе которого было проявлено внимание Уполномоченного.

Участие Уполномоченного в **деле С.В. Богданова** было обусловлено не столько его бывшим статусом областного депутата, сколько избыточным вниманием со стороны региональных органов власти к решениям о его условно-досрочном освобождении.

После должной реакции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, не выходящей за рамки его компетенции, в декабре 2015 года бывшему депутату Самарской городской думы С.В. Богданову лишение свободы в колонии общего режима решением суда было заменено на исправительные работы и проживание дома, несмотря на неоднократные предыдущие отказы в УДО и признаки административно-бюрократического вмешательства в принятие решений о его освобождении из колонии.

На фоне пристрастного отношения судов к рядовым осужденным по вопросам условно-досрочного освобождения, **стремительное освобождение Е.Н. Васильевой шокировало российское общество** не гуманизмом данного решения, а циничной избирательностью «судейского гуманизма».

Это самый показательный, но далеко не единственный из подобных примеров, будоражащих общественное мнение, поскольку принятое «юридически законное решение» плохо вписывается в представления о неотвратимости и справедливости наказания, о нормах нравственности и морали, об авторитете судебной власти. Данное судебное решение не идет ни в какое сравнение с решениями по аналогичным делам в отношении людей, не обремененных известностью и близостью к власти.

Е.Н. Васильева «содержалась» в колонии чуть больше месяца и стремительно получила отличную характеристику, в то время как к Уполномоченному обращаются многие осужденные, которым было отказано в УДО со ссылкой на типичные судебные решения: например, «ввиду того, что осужденный содержится в данном учреждении менее одного года, дать ему подробную характеристику не представляется возможным».

Разделение судопроизводства на два уровня — «элитарное» и «для простых смертных» — бьет по авторитету судебной-правоохранительной системы и подрывает у граждан страны веру в справедливость.

В течение трех предыдущих лет происходило снижение как общего числа рассмотренных судами ходатайств об УДО, так и числа удовлетворенных ходатайств. Так, в 2012 году было удовлетворено 51,4% ходатайств, в 2013 году — 45,9%, а в 2014 году — 45%.

Сотни обращений осужденных к Уполномоченному свидетельствуют о малопонятной, двусмысленной, а порой и просто непостижимой логике принятия судами решений. Подчас из колоний освобождаются те, кто характеризуется администрациями учреждений негативно, а тем, кто имеет поощрения и положительные характеристики, суды нередко отказывают в удовлетворении аналогичных ходатайств.

Дело Е.Р. Урлашова привлекло внимание общественности в связи с тем, что за год до ареста он был избран мэром Ярославля на общегородских выборах.

16 июля 2013 года Е.Р. Урлашов был задержан по обвинению в получении взятки, а 28 июля того же года временно отстранен от должности мэра Ярославля, на которую он был избран годом ранее. Последующие два года он провел в СИЗО «Матросская тишина». Суд по его делу начался 28 сентября 2015 года.

Дело Е.Р. Урлашова вызвало широкий резонанс в среде правозащитников и юристов. Уполномоченным направлялось ходатайство в суд об изменении меры пресечения в связи с открывшимися обстоятельствами, но суд оставил прежней меру пресечения в виде содержания под стражей с СИЗО. Информация о сложившейся ситуации с Е.Р. Урлашовым 10 декабря 2015 года была доведена Уполномоченным до сведения Президента Российской Федерации.

К соблюдению прав бывшего полковника ГРУ В.В. Квачкова внимание общественности приковано в связи с его парадоксальной судьбой, судьбой человека, многие годы отдавшего служению Отечеству, но затем ставшего приверженцем крайне радикальных методов.

К Уполномоченному обратились депутаты Государственной Думы ФС РФ в связи с обеспокоенностью по поводу соблюдения прав В.В. Квачкова, который был осужден за покушение на организацию вооруженного мятежа и вовлечение лиц в террористическую деятельность.

В августе 2015 года Уполномоченный лично посетил В.В. Квачкова в ходе выездных проверок учреждений УФСИН России по Республике Мордовия, в одном из которых бывший полковник ГРУ отбывает наказание.

По итогам проверки и личного приема В.В. Квачкова было установлено, что условия отбывания им наказания являются удовлетворительными, медицинская помощь оказывается ему в полном объеме, в соответствии с имеющимися заболеваниями. При этом администрацией ИК-5 были учтены просьбы В.В. Квачкова, высказанные им на личном приеме у Уполномоченного.

Уполномоченным принято участие **в восстановлении прав О.А. Навального**, осужденного в декабре 2014 года и отбывающего наказание в исправительной колонии общего режима ФБУ ИК № 5 УФСИН России по Орловской области.

За период содержания в колонии на него было наложено девятнадцать дисциплинарных взысканий, включая трехкратное водворение в штрафной изолятор по различным основаниям в общей сложности на 42 дня. Прокуратурой Орловской области и Урицким районным судом шесть из пятнадцати выговоров признаны незаконными. Стоит отметить, что вопреки заверениям директора ФСИН России, что взыскания к осужденным могут производиться только при наличии подтверждающих видеозаписей⁹¹, отдельные взыскания по отношению к О.А. Навальному применены в отсутствии данных записей с видеорегистраторов. Более того, О.А. Навальный был помещен в штрафной изолятор, несмотря на наличие диагностированного заболевания в то время, как необходимость лечения в стационарных условиях препятствует водворению в штрафной изолятор⁹². Отдельные

91. Выступление директора ФСИН России А.Г. Корниенко 5 июня 2015 года на заседании Координационного Совета российских уполномоченных по правам человека.

92. Пункт 14 Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 09.03.2011 № 282 «Об утверждении Порядка проведения медицинского осмотра перед переводом осужденных в помещения камерного типа, единые помещения камерного типа, одиночные камеры, а также водворением в штрафные и дисциплинарные изоляторы и выдачи медицинского заключения о возможности нахождения в указанных помещениях по состоянию здоровья».

взыскания в отношении О.А. Навального накладывались на основании приказов начальника учреждения ФБУ ИК № 5 УФСИН по Орловской области, с которыми ни Навальный, ни другие осужденные не были ознакомлены. Проверка, проведенная прокуратурой Орловской области по обращению Уполномоченного, подтвердила необоснованность применения некоторых взысканий. В связи с этим заместитель прокурора области внес представление начальнику УФСИН России по Орловской области, по результатам которого приняты меры к недопущению нарушений.

При непосредственном участии федерального Уполномоченного и уполномоченного по правам человека в Тамбовской области О.А. Навальному было проведено все необходимое лечение в полном объеме на территории региона без этапирования в иные субъекты Российской Федерации.

По делу многодетной матери С.В. Давыдовой, обвиняемой в государственной измене, Уполномоченным были направлены соответствующие обращения директору ФСБ России и Генеральному прокурору РФ с обоснованием необходимости изменения ей меры пресечения.

В итоге С.В. Давыдова была освобождена из-под стражи, впоследствии уголовное дело в отношении нее было прекращено за отсутствием состава преступления, и она получила право на реабилитацию.

Уполномоченным оказывается содействие в реализации **прав бывшей студентки МГУ В.П. Карауловой**, в отношении которой избрана мера пресечения в виде заключения под стражу по делу об участии в деятельности террористической организации.

Уполномоченный вынужден констатировать наличие определенных препятствий для доступа к подзащитной адвокатов, а также сотрудников Аппарата Уполномоченного в целях выполнения профессиональных обязанностей в части содействия В.П. Карауловой в оформлении необходимых документов (замене паспорта).

Суровость приговора в отношении Т.В. Осиповой, обвиненной при весьма спорных обстоятельствах в приготовлении наркотических средств для незаконного сбыта, в 2011 году вызвала критические оценки не только правозащитной общественности, но и высшего руководства страны.

Т.В. Осиповой, активистке «Другой России», ребенку которой на момент задержания было всего пять лет, которая была больна сахарным диабетом, панкреатитом и хроническим пиелонефритом, было назначено наказание в виде восьми лет лишения свободы, что в два раза больше срока, запрошенного стороной обвинения.

Кассационная жалоба адвоката Осиповой и представленные ею материалы были направлены в Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации для рассмотрения в суде кассационной инстанции с целью отмены состоявшихся по названному уголовному делу судебных решений и возвращения его на новое рассмотрение.

Несмотря на то, что в сентябре 2015 года судьей Верховного Суда Российской Федерации было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в кассационной инстанции, Уполномоченный и дальше намерен использовать свои законные возможности для выявления всех нарушений норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, которые, возможно, повлияли на исход настоящего дела.

Убийство российского оппозиционного политика Б.Е. Немцова, произошедшее в конце февраля 2015 года в центре Москвы, вызвало широкий общественный резонанс в связи с крайне циничным, дерзким и явно провокационным характером совершенного преступления.

Уполномоченный отмечает оперативность правоохранительных структур в установлении подозреваемых в исполнении убийства. Вместе с тем средства доказывания должны быть абсолютно законными, в связи с чем обращения к Уполномоченному одного из обвиняемых по делу об убийстве Б.Е. Немцова были переданы по компетенции в Генеральную прокуратуру и Следственный Комитет Российской Федерации, поскольку Уполномоченный не имеет права вмешиваться в ход следствия.

Правозащитники и гражданские активисты полагают очень важным, чтобы были пойманы и осуждены в соответствии с российскими законами не только исполнители и организаторы убийства, но и его заказчики.

Дело О.Е. Залецкой и А.Ю. Корниловой привлекло внимание общественности в связи с неадекватностью применения меры пресечения.

В марте 2015 года к Уполномоченному поступило обращение председателя Российского объединения демократической партии «Яблоко», а также ряд обращений граждан в связи с задержанием по подозрению в совершении мошеннических действий депутата Петрозаводского городского Совета, директора муниципального спортивного комплекса «Луми» О.Е. Залецкой и директора торговой сети «Ленторг» А.Ю. Корниловой. Их арест вызвал возмущение общественности, находившейся не в курсе имеющихся доказательств вины, поскольку заседания суда были объявлены закрытыми, а женщины, с точки зрения их защитников, не представляли общественной опасности. На иждивении у О.Е. Залецкой находились двое несовершеннолетних детей и 84-летний отец, родственников в Петрозаводске у нее нет, а супруг находился в длительной командировке за пределами России. А.Ю. Корнилова имела на попечении 90-летнюю мать.

С учетом всех обстоятельств дела и создавшейся угрозы правам несовершеннолетних детей и престарелых родственников задержанных Уполномоченным были приняты срочные меры: 30 марта 2015 года было направлено обращение к руководителю Следственного управления СКР по Республике Карелия с просьбой изменить им меру пресечения на подписку о невыезде, а 1 апреля 2015 года была направлена правительственная телеграмма Главе Республики Карелия с просьбой личного содействия в обеспечении прав несовершеннолетних детей О.Е. Залецкой в связи с угрозой их возможного изъятия из семьи и помещения в сиротское учреждение.

В результате вмешательства Уполномоченного 6 апреля 2015 года Верховный Суд Республики Карелия заменил избранную в отношении О.Е. Залецкой и А.Ю. Корниловой меру пресечения в виде заключения под стражу на домашний арест⁹³. На момент нахождения задержанных под стражей органами опеки и попечительства по поручению заместителя Главы Республики Карелия по социальным вопросам были проверены условия проживания детей О.Е. Залецкой, находившихся в семье ее ближайших родственников.

На протяжении всего периода досудебного следствия Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации оказывалось содействие в **реализации прав гражданки Украины Н.В. Савченко**, привлеченной к уголовной ответственности в связи с обвинением в убийстве российских граждан на территории Украины и с незаконным пересечением границы Российской Федерации.

Исходя из предоставленной законом компетенции, Уполномоченный принимал все необходимые меры по обеспечению прав обвиняемой (таких как доступ адвокатов и переводчиков, обеспечение лекарствами и предметами первой необходимости, возможность общения с родственниками и т. д.).

Следует подчеркнуть, что благодаря конструктивному взаимодействию Уполномоченного с руководством и СКР и ФСИН России большинство проблем обвиняемой удавалось разрешить в рамках действующего законодательства Российской Федерации, в том числе проблему организации медицинского обследования украинскими врачами.

На всем протяжении времени содержания Н.В. Савченко под стражей было организовано ее регулярное посещение сотрудниками Аппарата Уполномоченного. Лично Уполномоченным было осуществлено несколько посещений Н.В. Савченко, в том числе по факту ее отказа от приема пищи.

В октябре 2015 года представителем Уполномоченного осуществлялось наблюдение за судебными заседаниями по рассмотрению уголовного дела в отношении Н.В. Савченко в Донецком городском суде Ростовской области. В целом процесс происходил в соответствии с принципами

⁹³. Ответ руководителя СУ СКР по Республике Карелия.

открытости, гласности и соблюдения прав обвиняемой. Вместе с тем выявлен ряд практических проблем допроса свидетелей посредством использования видеоконференц-связи, в частности ограничение участников процесса в возможности сличить и удостовериться в личности свидетелей и предъявления им письменных документов и вещественных доказательств для пояснения обстоятельств дела, что требует совершенствования технической стороны организации судебных заседаний.

Уполномоченным оказывалось содействие в **реализации прав гражданина Украины Ю.Д. Солошенко**, задержанного в 2014 году при попытке приобрести секретные комплектующие материалы к зенитно-ракетному комплексу С-300.

Ю.Д. Солошенко был посещен Уполномоченным в период нахождения под стражей в ФКУ СИЗО № 2 ФСИН России («Лефортово»). Учитывая преклонный возраст и плохое состояние здоровья Солошенко, Уполномоченный подал ходатайство руководству ФСИН России о направлении Солошенко в ближайший субъект Российской Федерации для отбывания наказания.

В настоящее время Ю.Д. Солошенко отбывает наказание в исправительном учреждении Нижегородской области, получает необходимую ему медицинскую помощь. По просьбе федерального Уполномоченного условия его содержания проверены Уполномоченным по правам человека в Нижегородской области и областной ОНК.

С учетом возраста, состояния здоровья и признания вины Уполномоченный поддерживает ходатайство Ю.Д. Солошенко о помиловании Президентом Российской Федерации.

Все необходимые меры были приняты Уполномоченным и **в отношении А. Костенко**, в защиту которого обращались Уполномоченный по правам человека в Республике Крым и Уполномоченный по правам человека Верховной Рады Украины.

По обращениям Уполномоченного органами военной прокуратуры и Следственным Управлением СКР по Республике Крым были проведены тщательные проверки условий его содержания в изоляторе временного содержания (далее ИВС), доводов о насилии в отношении него и жалоб на неоказание ему медицинской помощи, в том числе с выездом сотрудника Аппарата Уполномоченного в Республику Крым.

Вопросы приведения в порядок условий в ИВС в Симферополе взяты Уполномоченным на особый контроль. Доводы о превышении должностных полномочий сотрудниками правоохранительных органов по отношению к Костенко подтвердить не удалось. Вопросы лечения Костенко находились на контроле Уполномоченного: ему был оформлен медицинский полис, оказывалась высокотехнологичная медицинская помощь, приглашались высококвалифицированные специалисты.

Уполномоченным были неоднократно проверены условия содержания в СИЗО-2 («Лефортово») подследственных **О.Г. Сенцова и А.А. Кольченко**, позднее признанных виновными в деятельности террористического сообщества и в совершении террористического акта.

Соблюдение прав и законных интересов ряда подследственных и осужденных, содержащихся в данном учреждении, были лично проверены Уполномоченным.

В результате предпринятых по жалобам Сенцова и Кольченко действий Уполномоченного была устранена правовая неопределенность относительно их гражданской принадлежности и признано их украинское гражданство.

Сотрудники Аппарата Уполномоченного присутствовали при рассмотрении дела Северо-Кавказским окружным военным судом (25 августа 2015 года) и Судебной коллегией по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации (24 ноября 2015 года). Оставленные без внимания доводы о нарушениях на стадии предварительного следствия в настоящее время анализируются в Аппарате Уполномоченного с целью определения возможных дальнейших действий.

Действия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в защиту прав граждан Украины дают основания надеяться на адекватное отношение к жалобам граждан России со стороны уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

В связи с задержанием в мае 2015 года на территории Украины граждан Российской Федерации А. Александрова и Е. Ерофеева Уполномоченный обращался к уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека с просьбой обеспечить контроль за соблюдением их прав и оказанием им медицинской помощи.

В сентябре 2015 года в целях обеспечения прав и законных интересов А. Александрова и Е. Ерофеева Уполномоченный обратился к послу Российской Федерации на Украине М.Ю. Зурабову с просьбой принять необходимые меры дипломатической поддержки в период судебного рассмотрения уголовного дела.

Вопросы, связанные с судьбами российских граждан Александрова и Ерофеева, находятся на контроле Уполномоченного.

* * *

Все вышеизложенные ситуации относятся к различным сферам правоприменительной практики и общественной жизни, но все их объединяет заинтересованность общества в справедливых и честных решениях соответствующих органов власти. Защита достоинства личности, установление правдивых обстоятельств, соблюдение конституционных прав граждан — вот что делает важным участие Уполномоченного в резонансных делах, которые до боли совпадают по своей сути с десятками тысяч обращений рядовых граждан. Все эти «невидимые миру слезы» не менее значимы, чем «резонансные» дела в работе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

2.3. Права заключенных

Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

ч. 1 и ч. 2 ст. 21 Конституции Российской Федерации

*И долго буду тем любезен я народу,
Что чувства добрые я лирой пробуждал,
Что в мой жестокий век восславил я свободу
И милость к падшим призывал.*
А.С. Пушкин

Можно утверждать, что подготовка Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее Концепция), утвержденная Распоряжением Правительства России от 14 октября 2010 года № 1772-р, осуществлялась кулуарно, без привлечения общественности и специалистов в сфере соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

Вследствие этого к Уполномоченному стали поступать обращения осужденных и их родственников, а также участились публикации в средствах массовой информации о многочисленных системных проблемах в деятельности отечественной уголовно-исполнительной системы (далее УИС), решение которых Концепция даже не предусматривала. В частности, родственники осужденных жаловались на сбор сотрудниками УИС средств на реконструкцию исправительных учреждений с содержащихся в них лиц.

Однако Минюст России и ФСИН России не планировали изменять существующее положение дел до окончания срока реализации Концепции. Углубленное изучение Аппаратом Уполномоченного положений этого документа показало, что многие из них носили практически невыполнимый и оторванный от реальности характер, решение наиболее проблемных вопросов не предусматривалось, а накопленный правозащитным сообществом опыт, в том числе международный, учтен не был.

Перед уголовно-исполнительной системой ставились нереализуемые задачи перепрофилирования большей части исправительных колоний в учреждения тюремного типа без выделения на эти цели необходимых бюджетных ассигнований. Концепция практически не уделяла внимания вопросам соблюдения прав человека в следственных изоляторах и исправительных учреждениях.

В рамках работы совместной с Минюстом России рабочей группы были согласованы предложения по внесению изменений и дополнений в проект распоряжения Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года».

В дальнейшем они были учтены при издании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2015 года № 1877-р об утверждении изменений, которые вносятся в Концепцию.

В число принятых Правительством Российской Федерации в том или ином виде предложений Уполномоченного входят порядка 50 конкретных требований к соблюдению прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

Их реализация потребует не только переработки приказов Минюста России, но и внесения значительных изменений и дополнений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (далее УИК РФ). При этом в дальнейшем целесообразно полностью переработать Уголовно-исполнительный кодекс, так как за 19 лет существования он претерпел множество изменений⁹⁴, что негативно отразилось на целостности документа (целый ряд статей внутренне противоречат друг другу). Вопросы, связанные с переработкой Уголовно-исполнительного кодекса, будут решаться при содействии Уполномоченного в 2016 году.

Отдельные вопросы совершенствования законодательства в сфере уголовно-исполнительной системы отражены в разделе 3.2 Доклада.

Переписка осужденных с органами, контролирующими деятельность учреждений уголовно-исполнительной системы

В 2015 году Уполномоченному продолжали поступать жалобы осужденных на невозможность отправления корреспонденции из исправительных учреждений в суд и прокуратуру для защиты нарушенных прав и свобод в случаях отсутствия работы и средств на лицевом счете. УИК РФ устанавливает порядок направления корреспонденции осужденными исключительно за счет собственных средств, что не позволяет осужденным реализовать право защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом (статья 45 Конституции РФ) и право на правосудие (статья 46 Конституции РФ), так как они поставлены в зависимость от наличия имеющихся денежных средств на лицевых счетах.

Несмотря на большое количество обращений Уполномоченного (12) в различные государственные органы⁹⁵, на протяжении более четырех лет указанные проблемы не находят своего решения. Минюст России и ФСИН России связывают затруднения с почтовыми отправлениями осужденных с отсутствием целенаправленного финансирования для покрытия этих расходов. При этом особо отмечается, что законодательное урегулирование проблемы о беспрепятственном направлении жалоб в надзирающие и контролирующие органы может нанести серьезный ущерб бюджету.

94. За 19 лет существования Кодекса было принято более 80 (а именно 81) федеральных законов, которыми внесено 588 изменений.

95. В том числе обращение к Заместителю Министра юстиции РФ с предложением рассмотреть на предмет внесения разработанный под руководством Уполномоченного проект федерального закона «О внесении изменений в статью 91 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

Однако пункт 4 части I Европейских пенитенциарных правил⁹⁶ устанавливает невозможность ущемления прав человека при лишении свободы из-за тех или иных финансово-экономических трудностей государства.

Отрицательный ответ Минюста России⁹⁷ на повторное обращение Уполномоченного в целях урегулирования неоправданно затянувшегося вопроса побудил принять решение о разработке законопроекта, обеспечивающего соблюдение указанных прав осужденных и удовлетворяющего все заинтересованные стороны.

Предложения Уполномоченного для внесения в Концепцию, направленные в том числе на обеспечение права осужденных на беспрепятственную отправку обращений, жалоб и заявлений за счет средств учреждений уголовно-исполнительной системы, нашедшие отражение в Докладе Уполномоченного за 2014 год, остаются на его контроле до настоящего времени.

Нарушение права на общение: отсутствие контактов с близкими и родственниками

УИК РФ в первоначальной редакции предусматривал, что осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены. Исключение допускалось при отсутствии по месту жительства или по месту осуждения исправительного учреждения соответствующего вида или невозможности размещения осужденных в имеющихся исправительных учреждениях, а также в отношении отдельных категорий осужденных⁹⁸. Непропорциональное распределение исправительных учреждений (в части их специализации) относительно территорий и, соответственно, численности населения привело к неравномерному распределению осужденных. Это вызывало значительное переполнение ряда учреждений и, как следствие, рост жалоб в контролирующие и надзирающие органы.

С начала действия УИК РФ (1997 год) его статья 73 «Места отбывания лишения свободы» неоднократно подвергалась изменениям, вследствие чего первоначальные концептуальные положения Кодекса оказались практически исключены.

При отсутствии в субъекте Российской Федерации, в котором осужденные к лишению свободы проживали или были осуждены, исправительного учреждения соответствующего вида или отсутствия в них мест осужденные направляются в исправительные учреждения, расположенные на территории другого субъекта.

Таким образом, ведомственные интересы вступили в явное противоречие с интересами самих осужденных и их родственников, которые вынуждены преодолевать по несколько тысяч километров и нести бремя неоправданных расходов во имя встречи с близкими людьми, что не способствует сохранению или возобновлению социальных связей осужденных и закономерно вызывает большое количество обоснованных жалоб как от осужденных, так и от их родственников.

В сентябре 2015 года по инициативе Уполномоченного распоряжением Правительства РФ в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года включено требование, касающееся выработки алгоритма направления и перевода осужденных к лишению свободы с учетом состояния здоровья и других обстоятельств в исправительные учреждения, расположенные по месту жительства осужденного на момент совершения преступления.

Содержание в СИЗО сверх лимита

В 1996 году в заключении по заявке Российской Федерации на вступление в Совет Европы было официально указано на необходимость улучшения условий содержания осужденных и лиц, подо-

96. Рекомендация № Res (2006) 2 Комитета министров Совета Европы «Европейские пенитенциарные правила» (Принята 11.01.2006 на 952 заседании представителей министров) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 10.12.2015).

97. Ответ Заместителя Министра юстиции РФ о том, что предложение Уполномоченного не поддерживается из-за отсутствия средств на его реализацию.

98. Особо опасные рецидивисты; осужденные пожизненно; осужденные к отбыванию лишения свободы в тюрьме; осужденные, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы; осужденные женщины; несовершеннолетние осужденные; осужденные – иностранные граждане и лица без гражданства (часть 3 статьи 73 УИК РФ), которые должны были направляться для отбывания наказания по месту нахождения соответствующих исправительных учреждений.

зреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. В частности, было предписано безотлагательно привести в надлежащее состояние по сути нечеловеческие условия содержания во многих следственных изоляторах. Необходимость запрета на содержание в федеральных казенных учреждениях подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений сверх установленного лимита мест возникла давно.

В 2015 году, депутат Государственной Думы ФС РФ В.С. Золочевский обратился к Уполномоченному с просьбой поддержать законопроект, касающийся условий размещения в местах содержания под стражей⁹⁹. Уполномоченный признает бесспорное значение данной законодательной инициативы. Необходимость принятия законопроекта, помимо его содержательной стороны, обусловлена также близостью окончания реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»¹⁰⁰, которая направлена на приведение условий содержания лиц, заключенных под стражу и осужденных к лишению свободы, в соответствие с требованиями российского законодательства, основополагающими принципами и нормами международного права.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации направлены предложения Уполномоченного по доработке проекта федерального закона «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"», предполагающего неукоснительное соблюдение прав лиц, находящихся в следственных изоляторах.

Нет — «резиновым камерам»

Трагедия в следственном изоляторе № 1 УФСИН России по Ульяновской области потрясла общественность. В Федеральном казенном учреждении, предназначенном для содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в одноместных камерах малой площади люди погибли от пожара, возникшего при проведении ремонтных работ. Как показала проверка, загорание произошло в «резиновой камере», оборудование которой, по утверждению сотрудников ФСИН России, необходимо для содержания так называемых «буйных» лиц.

В Генеральную прокуратуру Российской Федерации направлен запрос Уполномоченного о соответствии требованиям закона камер для временной изоляции осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

В своем ответе Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации сообщил, что создание в СИЗО и тюрьмах подобных камер для временной изоляции не предусмотрено Федеральным законом от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», в связи с чем Министру юстиции Российской Федерации было предложено инициировать внесение соответствующих дополнений в федеральное законодательство.

Уполномоченный также обратился в ФСИН России с просьбой решить вопрос о ликвидации карцеров и одноместных камер площадью менее шести квадратных метров, расположенных в полуподвальном помещении СИЗО-1, а также проверить учреждения ФСИН России на предмет реального использования подобных камер. В ответе ФСИН России сообщалось, что вопрос оборудования карцеров прорабатывается в соответствии с нормами проектирования следственных изоляторов и тюрем ФСИН России. При этом ФСИН России направил в Минстрой России на экспертизу и утверждение новый проект свода правил «Нормы проектирования следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы».

В связи с тем, что к Уполномоченному поступает большое количество жалоб на несоответствие условий содержания в следственных изоляторах и исправительных учреждениях ФСИН России тре-

бованиям уголовно-исполнительного законодательства и международным стандартам, Министру строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации было направлено обращение с просьбой представить Уполномоченному проект указанного документа для изучения.

Анализ действующих норм проектирования следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы показал, что в основном они не нарушают права лиц, содержащихся в следственных изоляторах, однако на практике данные нормы не всегда соблюдаются. В частности, в них присутствует регламентация не соответствующих закону камер для временной изоляции осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

Применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия в местах лишения свободы

В сентябре 2014 года в правозащитном сообществе вызвал множество обоснованных протестов законопроект, устранявший цивилизованные ограничения, установленные относительно порядка применения физической силы и палок в специальных закрытых государственных учреждениях и предоставлявший сотрудникам УИС исчерпывающие полномочия для избияния лиц, находящихся в местах лишения свободы, а также освобождавший их от ответственности. Инициатором внесения изменений и дополнений в законодательство стало Министерство юстиции Российской Федерации, регулирующее вопросы применения физической силы и специальных средств в учреждениях УИС. Правительство России внесло 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 Государственную Думу ФС РФ. В связи с этим Уполномоченный направил в Правительство Российской Федерации обращение о недопустимости внесения в законодательство изменений, значительно ухудшающих положение осужденных. В результате по поручению Правительства Минюст России в процессе доработки согласовал текст законопроекта с Уполномоченным, однако в Госдуму он был вновь внесен в первоначальной редакции. По состоянию на 18 декабря 2015 года рассматриваемый вопрос в полной мере не разрешен.

Согласно Европейским пенитенциарным правилам, персонал пенитенциарного учреждения может применять силу против заключенных только в качестве крайнего средства в случае самообороны, пресечения попытки побега, активного или пассивного физического сопротивления. ФСИН России уже давно использует европейские стандарты при проведении проверок нарушения прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в случае применения к ним физической силы и специальных средств, однако этот многолетний позитивный опыт проигнорирован.

Разработчики законопроекта предложили прямо противоположное, стремясь наделить персонал учреждений УИС правами полицейских, которыми те наделяются при оказании противодействия террористам. Стандарты ЕСПЧ требуют от России, как от страны-участницы, проведения проверок по всем случаям применения физической силы и специальных средств. Заключенные находятся в уязвимом положении и их возможности по защите своих прав нельзя сравнивать с потенциалом граждан, находящихся на свободе. Действующий в настоящее время Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»¹⁰¹, видимо, учитывал эту особенность, равно как и ограниченные возможности осужденных по дезорганизации деятельности исправительных учреждений по сравнению с широтой средств за их пределами¹⁰².

С момента начала становления гражданского общества не возникало сомнений в том, что сотрудники УИС были скованы чрезмерно жесткими требованиями закона. Даже в случае массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка физическая сила, специальные средства и оружие в местах лишения свободы не применяются.

101. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 33. – ст. 1316.

102. По этой причине, полномочия, которые прежде представлялись сотрудникам УИС в соответствии с законом «О милиции», при применении физической силы, специальных средств и оружия, были в разумных пределах ограничены.

В проекте предлагается применять физическую силу, специальные средства и оружие в составе подразделений или групп, что целиком снимает персональную ответственность за неправомерное насилие. Членам таких подразделений (групп) предлагается беспрекословно руководствоваться приказами и распоряжениями руководителя подразделения (группы)¹⁰³.

Использование резиновых дубинок подразделениями (группами) специально обученных сотрудников УИС, являясь карательным по своей природе, не способствует исправлению осужденных.

Вызывает беспокойство и новый перечень случаев, когда сотрудник УИС вправе применять физическую силу и не несет ответственность за причиненный вред.

Ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей по обеспечению режима¹⁰⁴ сотрудникам УИС предлагается компенсировать правом применять физическую силу в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Реализация предложенного проекта в случае принятия будет означать *carte blanche* сотрудникам УИС на избиение осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также иных лиц по любому поводу. Закон не содержит перечня требований сотрудника УИС, невыполнение которых является противоправным, и по умолчанию предполагается, что законность требований определяется на его усмотрение, то есть произвольно. Таким же образом, согласно законопроекту, должно приниматься решение о применении специальных средств.

Также не имеют нормативно-правовых дефиниций понятия «неправомерное сопротивление» или «неправомерное неповиновение». Следовательно, в случае принятия законопроекта с такими формулировками, сотрудники УИС будут вправе произвольно определять, какие поступки осужденных и лиц, содержащихся под стражей, попадают под неправомерное неповиновение и (или) сопротивление. Предлагаемые к внесению в статью 28 Закона Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» изменения наделяют сотрудников УИС правом применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие безотносительно к их специализации, то есть даже тех сотрудников, которые в соответствии с должностными обязанностями не находятся в прямом взаимодействии с осужденными и лицами, содержащимися под стражей, или по должностной этике не должны участвовать в карательных мероприятиях или вмешиваться таким способом в разрешение конфликтов (юристы, финансисты, воспитатели, медики).

Условно-досрочное НЕосвобождение

Одним из проявлений принципа гуманизма является условно-досрочное освобождение, избавляющее лицо от дальнейшего отбывания наказания. УДО способствует возвращению осужденных в общество и является одним из самых эффективных способов предупреждения рецидива преступлений, одновременно поддерживая порядок в исправительных учреждениях.

Между тем в 2015 году количество обращений к Уполномоченному по вопросам УДО не снижалось. Осужденным непонятны критерии принятия судами решений, которые, как отмечается, непредсказуемы, поскольку зачастую не обусловлены конкретными обстоятельствами, в том числе положительными характеристиками и поощрениями администраций исправительных учреждений.

При принятии решений судьи ссылаются на тяжесть преступления, совершенного осужденным, недоказанность исправления, а также недостаточность срока, отбытого им для исправления¹⁰⁵.

Последние три года характеризуются снижением и общего числа рассмотренных судами ходатайств об УДО, и решений об их удовлетворении, причем происходит это на фоне проблемы с трудоустройством в местах лишения свободы¹⁰⁶.

103. Между тем, статьей 4 Положения о службе в органах внутренних дел и текстом присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденных Постановлением ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1, устанавливается, что при получении приказа или указания, явно противоречащего закону, сотрудник органов внутренних дел обязан принять меры к исполнению закона. Статья 34.1 указанного документа устанавливает, что приказ руководителя обязателен для исполнения подчиненными, за исключением заведомо незаконного приказа. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в составе подразделения (группы) не совместимо с требованием «обеспечить наименьшее причинение вреда осужденным, заключенным под стражу и иным лицам».

104. Статья 82 УИК РФ, статья 12 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

105. Официальный сайт Верховного суда Республики Татарстан URL: http://vs.tat.sudrf.ru/modules.php?Name=document_sud&id=208 (дата обращения: 10.12.15).

Принимая во внимание пример существования квоты на УДО, установленной председателем областного суда одного из субъектов Российской Федерации¹⁰⁷, обозначенная тенденция ведет к развитию судейского произвола.

Российское законодательство и, соответственно, правоприменительная практика не вполне отвечают критериям применения УДО, содержащимся в Рекомендации № Rec (2003) 22 Комитета Министров Совета Европы «Об условно-досрочном освобождении»¹⁰⁸: решение должно быть готово к моменту, когда заключенный отбыл минимальный период наказания; при этом критерии для освобождения должны быть очевидными и ясными, применяться таким образом, чтобы могли быть освобождены все заключенные, которые соответствуют минимальному уровню безопасности и могут стать законопослушными гражданами; обязанность доказывания того, что заключенный не соответствует таким критериям, должна возлагаться на государственные органы и только при исключительных обстоятельствах условно-досрочное освобождение может быть отложено.

В соответствии со статьей 79 УК РФ лицо, отбывающее уголовное наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части, принудительных работ или лишения свободы, подлежит условно-досрочному освобождению, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного наказания, а также возместило вред (полностью или частично), причиненный преступлением, в размере, определенном решением суда. Суд учитывает поведение осужденного, его отношение к учебе и труду в течение всего периода отбывания наказания, в том числе имеющиеся поощрения и взыскания, отношение осужденного к совершенному деянию и то, что осужденный частично или полностью возместил причиненный ущерб или иным образом загладил вред, причиненный в результате преступления, а также заключение администрации исправительного учреждения о целесообразности его условно-досрочного освобождения. В отношении осужденного, страдающего расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости, и совершившего в возрасте старше восемнадцати лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, суд также учитывает применение к осужденному принудительных мер медицинского характера, его отношение к лечению и результаты судебно-психиатрической экспертизы.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года¹⁰⁹ предусматривает совершенствование мотиваций осужденных к законопослушному поведению, влекущему изменение условий отбывания наказания и вида исправительного учреждения, УДО или замену не отбытой части наказания более мягким видом наказания, совершенствование порядка участия администрации исправительных учреждений в реализации механизмов условно-досрочного освобождения и замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания с учетом поведения и личностных характеристик осужденных.

Однако требования, которым должен соответствовать осужденный для условно-досрочного освобождения, не соответствуют критериям очевидности и ясности, что не только продолжает создавать препятствия для УДО, но и обуславливает предпосылки для коррупции.

Примером произвольных решений об УДО может послужить условно-досрочное освобождение «фигурантки» по делу, получившему наименование «Рособоронсервис», гражданки Е.Н. Васильевой¹¹⁰.

С учетом высокой негативной общественной оценки сложившейся ситуации с условно-досрочным освобождением Уполномоченный не может остаться в стороне и принимает действенное участие в решении назревших проблем УДО.

В Комитет Совета Федерации по Конституционному законодательству и государственному строительству направлено положительное заключение Уполномоченного на проект федерального

106. Официальный сайт Верховного суда Республики Татарстан URL: http://vs.tat.sudrf.ru/modules.php?NAME=docum_sud&id=208 (дата обращения: 10.12.15).

107. В распоряжении Уполномоченного имеется соответствующий документ, подтверждающий данный факт.

108. Принята 24.09.2003 на 853 заседании представителей министров.

109. Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22 декабря 2015 г.).

110. Из ФКУ ИК-1 УФСИН России по Владимирской области осужденная Е. Васильева освобождена по УДО на основании решения суда, принятого незамедлительно, только на основании фактически отбытого срока. Между тем в 2015 году в данной колонии подошел срок УДО 174 осужденным. Однако ряд ходатайств судом даже не рассматривался. Согласно имеющимся данным из ФКУ ИК-1, по УДО освобождена 61 осужденная, 55 осужденным в УДО было отказано. Для сравнения: в ФКУ ИК-3 за 9 месяцев 2015 года подошел срок УДО 223 осужденным, в том числе работающим с туберкулезными больными, однако, освобождено по УДО всего 47 человек, отказано 61 человеку, в том числе 33 осужденным с положительной характеристикой администрации (54% от всех отказов).

закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленного в целях совершенствования системы условно-досрочного освобождения лиц, осужденных к лишению свободы¹¹¹.

На заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах России 5 июня 2015 года был приглашен Заместитель Председателя Верховного Суда России. По его предложению представители Уполномоченного были включены в рабочую группу Верховного Суда Российской Федерации в целях изучения судебной практики об освобождении от наказания в связи с болезнью, а также по вопросам, возникающим при рассмотрении ходатайств об условно-досрочном освобождении осужденных от наказания, а также для подготовки изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 года № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания».

С учетом позиции Уполномоченного, выраженной в ряде обращений, принято важнейшее Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации¹¹², ориентированное на либерализацию сложившейся судебной практики в области применения УДО.

Контроль за соблюдением прав человека в местах лишения свободы Крымского федерального округа

Основное содержание обращений о нарушениях прав человека в учреждениях УИС Крымского федерального округа составляли просьбы оказать правовую помощь¹¹³, помочь в розыске родственников¹¹⁴, а также содействовать в отправке для отбывания наказания на Украину¹¹⁵. Кроме того, в 2015 году решались вопросы, связанные с просьбами заявителей или их родственников о возвращении осужденного для отбывания наказания на территорию Крыма, а также жалобы на неудовлетворительные условия отбывания наказания в учреждениях УИС Крыма.

В ходе выезда в Крым в марте 2015 года поступили обращения от пятерых заключенных под стражу, этапированных с Украины до воссоединения Крыма с Россией в целях проведения следственных действий в СИЗО-1 Симферополя, с жалобами на длительное содержание в учреждении¹¹⁶. От следственных и правоохранительных органов Украины в течение года поручений о проведении следственных действий, других документов относительно правового статуса этих лиц не поступало, оснований для их дальнейшего содержания под стражей не имелось.

Для решения этой проблемы были проведены встречи с руководителями прокуратуры Республики Крым, Следственного Управления Следственного Комитета России по Республике Крым, УФСИН России по Республике Крым и городу Севастополю, по результатам которых руководству СИЗО-1 Симферополя было рекомендовано использовать возможности, предоставляемые статьями 49 и 50 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»¹¹⁷. Указанные лица были освобождены 13 апреля 2015 года.

Осуществлялось взаимодействие с уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека¹¹⁸ по вопросам, касающимся прав граждан Украины, проживавших в Крыму или находившихся в местах принудительного содержания на полуострове.

111. 27 Заместителю председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации РФ по Конституционному законодательству и государственному строительству К.Э. Добрынину направлено положительное заключение Уполномоченного на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленного в целях совершенствования системы условно-досрочного освобождения лиц, осужденных к лишению свободы.

112. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.11.2015 № 51 «О внесении изменений в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.04.2009 № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» и от 20.12.2011 № 21» О практике применения судами законодательства об исполнении приговора».

113. С. обратился к Уполномоченному в защиту Г. на незаконные действия администрации СИЗО-1 Симферополя. Уполномоченный обратился в прокуратуру Республики Крым, сведения, изложенные в жалобе, не подтвердились.

114. Б. обратился к Уполномоченному с просьбой разыскать его родственников и проинформировать о месте отбывания им наказания. Уполномоченным разъяснены порядок розыска лиц и предоставлены адреса консульских служб.

115. С. обратился к Уполномоченному на выездном приеме, в ходе которого обращение направлено в ФСИН России с разъяснениями о порядке перевода для отбывания наказания.

116. В ходе выездного приема Уполномоченного обратились Б., Д., М., П. и Х. с жалобами на длительное содержание под стражей.

117. Имеется в виду немедленное освобождение подозреваемого или обвиняемого постановлением начальника места содержания под стражей по истечении установленного законом срока задержания или заключения под стражу, если соответствующее решение об освобождении лица либо о продлении срока содержания его под стражей в качестве меры пресечения не поступило.

118. Письмом от 11.06.2015 ей дан ответ на обращение относительно направления личного дела К., ранее отбывавшего наказание на Украине (город Саки, Республика Крым).

В связи с обращением уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека в защиту прав заключенного под стражу К. был осуществлен выезд в СИЗО-1 Симферополя и на месте изучены условия его содержания, а также ситуация с предоставлением ему медицинских услуг. Были получены ответы из прокуратуры Республики Крым, Следственного управления СКР по Республике Крым, от крымского уполномоченного по правам человека, а также Военно-следственного управления по Черноморскому флоту. Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека был проинформирован о результатах проверки жалобы К.

Анализ ситуации с соблюдением прав человека в Республике Крым и городе Севастополе свидетельствует о наличии ряда серьезных проблем в учреждениях полуострова, требующих оперативного разрешения.

В частности, в декабре 2015 года в единственном следственном изоляторе Симферополя при лимите наполнения 817 человек содержалось 1 532 человека (187%), среди которых — семь осужденных, сохранивших гражданство Украины и требующих их передачи для отбывания наказания в это государство.

Несмотря на принимаемые меры (условно-досрочное освобождение, амнистия 2015 года, дифференцированный подход к избранию меры пресечения в виде заключения под стражу), наблюдается дальнейшая устойчивая тенденция к росту наполнения названного учреждения.

За весь период эксплуатации здания СИЗО Государственной пенитенциарной службой Украины (1991–2014 годы) не принималось необходимых мер для приведения зданий и сооружений изолятора в соответствие с элементарными требованиями пригодности для нахождения в них людей¹¹⁹. Здание СИЗО находится в аварийном состоянии и не пригодно для содержания людей, а также проведения в нем следственных действий и фактически является местом массовых нарушений прав человека.

Кроме того, имеются проблемы с обеспечением медицинской помощью обвиняемых и осужденных, комплектованием медицинского персонала; значительная часть медоборудования полностью исчерпала свой ресурс и находится в нерабочем состоянии.

В учреждении в аварийном состоянии находятся электросети, водопроводная и отопительная системы, канализация. В камерах нет приточно-вытяжной вентиляции. Требуется незамедлительная замена и установка дополнительного санитарно-технического оборудования, коммуникационных систем, автоматической пожарной сигнализации, электрической проводки. В ряде камер и карцере условия содержания приближаются к пыточным. Камеры карцера находятся в непригодном для содержания граждан полуподвальном помещении. Элементарные санитарно-противоэпидемические требования в них не соблюдаются. В ряде камер рядом с трубами, покрытым конденсатом, проходит электропроводка в виде скруток из старых, недостаточно изолированных проводов, что может привести к поражению электротоком. Камеры изолятора оштукатурены «под шубу», что в Российской Федерации отменено более 20 лет назад.

В ходе выезда группы руководящих сотрудников Аппарата Уполномоченного в декабре 2015 года в Крым, в СИЗО-1 эти факты были уточнены и задокументированы.

По имеющейся информации, ФСИН России принимает определенные меры по улучшению ситуации. В частности, запланировано строительство нового СИЗО на 366 мест на небольшой территории ИК-1 УФСИН России по Республике Крым и городу Севастополю.

Ситуация в СИЗО-1 Симферополя является лишним подтверждением необходимости ускорения принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта, предусматривающего введение кратного зачета времени содержания в следственных изоляторах при определении реального срока отбывания наказания осужденными в исправительных и воспитательных колониях.

119. Главный режимный корпус построен в 1803 году. В связи с увеличением численности лиц, содержащихся под стражей, он достраивался в 1947, 1966 и 1997 годах (см. обращение Уполномоченного по правам человека в Республике Крым).

Соблюдение прав инвалидов в местах лишения свободы

В 2015 году была продолжена деятельность Уполномоченного, связанная с защитой прав инвалидов, содержащихся в местах принудительного содержания.

С руководством Минтруда России 3 февраля 2015 года проведено совещание по вопросам реализации принятого по инициативе Уполномоченного Федерального закона¹²⁰, который устранил пробелы, выявленные в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 181-ФЗ).

Статья 15 «Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур» Федерального закона № 181-ФЗ, требования которой значительно расширены в новой редакции, обязывает федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления (в объеме установленных полномочий), а также любые организации независимо от их организационно-правовых форм обеспечивать инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) необходимые условия жизнеобеспечения, что в полной мере имеет отношение к учреждениям и органам, исполняющим уголовные наказания в виде лишения свободы. Кроме того, статья 101 УИК РФ дополнена частями шестой и седьмой о порядке и сроках освидетельствования и переосвидетельствования осужденных, а также о порядке обеспечения условий для проведения реабилитационных мероприятий.

Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, а также оказания им при этом необходимой помощи устанавливается федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, исходя из финансовых возможностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, организаций.

Изменения, внесенные в Концепцию¹²¹ и касающиеся обеспечения прав инвалидов, подготовленные Уполномоченным, были утверждены Правительством Российской Федерации¹²².

Министру юстиции Российской Федерации направлены предложения Уполномоченного по созданию благоприятных условий и комфортной среды жизнеобеспечения для инвалидов и других лиц с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях УИС, подготовленные во исполнение Поручения Президента РФ (по итогам встречи с членами Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека).

Право на освобождение в связи с тяжелой болезнью

По результатам правового анализа жалоб на решения органов правосудия об отказе в освобождении осужденных от отбывания наказания в связи с болезнью, Уполномоченным отмечены не предусмотренные законом формулировки обоснования отказа: «не встал на путь исправления», «не посещает мероприятия воспитательного характера, не раскаялся в содеянном», «самостоятельно себя обслуживает, в посторонней помощи не нуждается», «большой не отбывший срок наказания».

Правовая конструкция статьи 81 УК РФ, равно как и статьи 175 УИК РФ, не предполагают учета каких-либо дополнительных сведений при вынесении судом решения об освобождении осужденного от отбывания наказания в связи с болезнью. Основанием для освобождения является наличие болезни, входящей в перечень¹²³, если стационарное лечение не дало положительных результатов. Между тем в истекшем году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы осужденных

120. Федеральный закон от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией конвенции о правах инвалидов» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.12.2015).

121. Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015) «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 22.12.2015).

122. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.09.2015 № 1877-р «О внесении изменений в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 40. – ст. 5581.

123. Здесь и далее – Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью».

на постановления судов об отказе в освобождении от отбывания наказания по болезни, в которых отмечалось, что суды, как это ни парадоксально, при принятии решения подчас не видят различия между правопослушным поведением и болезнью. Например, по данным Верховного Суда РФ, только за первое полугодие 2015 года судами общей юрисдикции первой инстанции удовлетворено всего 740 (23%) из 3 170 рассмотренных ходатайств¹²⁴. Закрывая глаза на нравственные и физические страдания заключенных, органы судебной власти перечеркивают принцип гуманизма и подрыывают идею ценности человеческой жизни.

Один из последних таких случаев касается умершего К., жалоба которого 28 сентября 2015 года коммуницирована ЕСПЧ. С 2012 года гражданин К. отбывал тринадцатилетний срок в исправительном учреждении ГУФСИН России по Челябинской области. В период исполнения наказания у осужденного был выявлен рак предстательной железы, прогрессирование метастазы в паховые лимфатические узлы. Такой диагноз подпадает под Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, утвержденный постановлением Правительства России. По выводам медицинской комиссии, К. имел право на освобождение от наказания, поскольку ввиду тяжелого заболевания и отсутствия необходимых медицинских препаратов состояние его здоровья не было стабильным. Однако Metallургический районный суд Челябинска и Челябинский областной суд отказали в удовлетворении ходатайства об освобождении. В августе 2015 года ЕСПЧ (в соответствии с правилом 39 Регламента ЕСПЧ) потребовал от России срочно оказать медицинскую помощь осужденному. Однако 7 сентября 2015 года он скончался от заболевания, предусмотренного перечнем, в туберкулезной больнице ГУФСИН России по Челябинской области.

К искреннему сожалению Уполномоченного, подобные события в силу специфики разворачиваются столь стремительно, что предпринять эффективные меры по защите прав данной категории осужденных редко удается, тем более что достоверная информация о состоянии осужденных поступает с опозданием.

По мнению Уполномоченного, правовая природа освобождения осужденных в связи с тяжелой болезнью отлична от оснований условно-досрочного освобождения, что требует отдельного рассмотрения этого вопроса на Пленуме Верховного Суда Российской Федерации.

Взаимодействие Уполномоченного с ОНК

Координация деятельности общественных организаций, специализирующихся на защите прав граждан, составляет важнейший участок повседневной работы Уполномоченного по правам человека в России. В первую очередь это касается общественных наблюдательных комиссий (далее ОНК)¹²⁵, которые на практике доказали свою значительность и эффективность их деятельности, что красноречиво подтверждают статистические данные: по состоянию на 15 декабря 2015 года в Российской Федерации действовали 81 ОНК.

В соответствии с частью 1 статьи 36.1 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» он осуществляет взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах Российской Федерации в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Кроме того, согласно части 2 названной статьи, комиссии обязаны информировать Уполномоченного о результатах своей деятельности.

Актуальность деятельности ОНК значительно возросла в связи с новым правомочием федерального и региональных уполномоченных по правам человека, возникшим вследствие внесения изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации,

124. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1 полугодие 2015 года Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции» // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3213> (дата обращения: 12.10.15).

125. Полное название этих институтов гражданского общества – общественные наблюдательные комиссии по контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, действующие в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

наделившим их правом беседовать с лицами, заключенными под стражу, наедине, в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, или следственного изолятора видеть беседующих, но не слышать их. Казалось бы, это право очевидно следует из правовой природы института Уполномоченного, однако до внесения названных изменений оно не было закреплено за ним, хотя было предоставлено адвокатам и членам упомянутых ОНК. Теперь же свыше шестисот пятидесяти осужденных к лишению свободы на территории Российской Федерации, а также значительное число заключенных под стражу подозреваемых и обвиняемых приобрели дополнительное средство собственной правозащиты.

Но не менее важно и то, что в деле защиты прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания обозначилось поле эффективного взаимодействия трех важнейших институтов: уполномоченных по правам человека, ОНК, а также адвокатуры.

Члены ОНК многих регионов России регулярно посещают исправительные колонии, СИЗО, изоляторы временного содержания, спецприемники, выявляют нарушения прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, информируют о них руководителей органов, в чьем ведении находятся места принудительного содержания, в необходимых случаях обращаются в органы прокуратуры и Следственного комитета Российской Федерации.

В 2015 году Уполномоченному было предоставлено право посещения центров временного размещения и места временного содержания лиц, претендующих или уже имеющих статус беженца, вынужденного переселенца, а также получивших временное убежище (претендующих на него), и иных специальных учреждений. Уполномоченный вправе беседовать наедине с находящимися в таких учреждениях лицами в условиях, позволяющих представителю администрации центра временного размещения, места временного содержания или специального учреждения видеть беседующих, но не слышать их¹²⁶, что существенно расширяет правозащитный инструментарий Уполномоченного и предмет его взаимодействия с ОНК.

Анализ эффективности института ОНК выявил места, недоступные для общественного контроля, а также мониторинга соблюдения прав человека: автотранспорт и специальные вагоны для перевозки осужденных к лишению свободы и иных лиц, содержащихся под стражей, транзитно-пересыльные пункты (ТПП) при исправительных учреждениях и СИЗО, служебные помещения органов полиции, Госнаркоконтроля России, ФСБ России и отделения судебно-психиатрической экспертизы государственных психиатрических учреждений.

Пробелы в законодательстве в части регулирования порядка посещения членами ОНК и уполномоченными мест лишения свободы в ряде регионов служат основаниями для различного рода отказов в посещении, в предоставлении документов, использовании аудио-, видео-, фототехники для фиксации фактов нарушения прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, а также приборов инструментального контроля (температуры, влажности, освещенности в камерах и других помещениях). Представляется чрезвычайно важным принятие безотлагательных мер по устранению указанных пробелов в законодательстве.

Минюстом России, к сожалению, не учтены предложения Уполномоченного по организации общественного контроля за соблюдением прав лиц, конвоируемых в суды, следственные органы и к месту отбывания наказания в виде лишения свободы. Кроме того, оставлены без внимания предложения о внесении изменений в правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации по проблеме осуществления общественного контроля в конвойных помещениях судов и специальном транспорте.

Вызывает сомнения установление дополнительных оснований, по которым Совет Общественной палаты Российской Федерации может прекратить полномочия члена ОНК по соответствующему обращению общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, поскольку в случае реализации этих предложений контролируемый орган фактически получает существен-

ные возможности влиять на состав ОНК, на позицию Общественной палаты Российской Федерации о прекращении полномочий членов ОНК через созданный им общественный совет.

Опыт работы ОНК выявил проблемы, связанные с организацией их деятельности. В первую очередь это касается материального обеспечения. ОНК не имеют возможности оплачивать поездки своих членов в учреждения, в которых необходимо провести общественный контроль, комиссии несут значительные расходы на аренду помещений, почтовые расходы, оргтехнику. В регионах решают эту проблему по-разному: ОНК материально и организационно поддерживают региональные уполномоченные по правам человека, общественные палаты, общественные организации, выделяются гранты на их деятельность. Вместе с тем очевидно, что должны быть найдены единообразные организационно-правовые формы обеспечения деятельности ОНК, исключающие возможности влиять на их деятельность, подрывать основы их независимости.

Отдельная проблема — это порядок выборов членов комиссий. Сегодня эта функция возложена на Общественную палату Российской Федерации, которая курирует вопросы, связанные с формированием и деятельностью ОНК. Смена составов ОНК носит перманентный характер, поскольку состав комиссий постоянно обновляется как по причине прекращения полномочий отдельных их членов (в 2015 году таковых было 32 человека), так и в силу окончания трехлетнего срока полномочий избранных составов комиссий в некоторых субъектах Российской Федерации. В период их ротации в 2015 году поступило 115 заявлений от объединений о выдвижении кандидатур для назначения новыми членами этих комиссий взамен уходящих, но на конец истекшего года вместо них были одобрены 83 кандидатуры¹²⁷.

Ротация ОНК в прежние годы показала, что должна быть выработана объективная процедура отбора кандидатов и утверждения членов комиссий, исключающая возможность проникновения в них людей, чьи личные дела впоследствии приходится разбирать на уровне Уполномоченного и Общественной палаты Российской Федерации. Примерами таких разбирательств служат нашумевшие факты исключения из состава ОНК, а также неоднократные выезды за несколько последних лет представителей федерального Уполномоченного для разрешения конфликтов, возникших внутри ОНК, действующих в Башкортостане, Ростовской, Челябинской областях и других регионах.

24 июня 2015 года Уполномоченным и Директором Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы было подписано Соглашение о реализации совместного проекта Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета Европы «Российские ОНК — новое поколение», который является уникальным для всех стран Совета Европы.

О необоснованном затягивании создания службы пробации в Российской Федерации

По решению Правительства вновь, до лучших времен, отложено создание службы пробации, которая позволила бы снизить уровень рецидивной преступности и нагрузку на правоохранительные органы, а также обеспечить ресоциализацию бывших осужденных, включая получение рабочих специальностей, восстановление родственных связей и формирование семей. Системы пробации эффективно функционируют в большинстве стран мира (Бельгии, Казахстане, Молдавии, Франции, ФРГ и других).

На необходимость создания службы пробации дважды совсем недавно указывало само Правительство Российской Федерации в своих распоряжениях¹²⁸. Еще в 2011 году распоряжением Руководителя Администрации Президента России была сформирована межведомственная рабочая группа, которая разработала пакет законопроектов о создании службы пробации. К сожалению, дальнейшее движение законопроектов было остановлено из-за необходимости выделения на эти цели бюджетных ассигнований в размере 65 миллиардов рублей.

127. Письмо заместителя Секретаря Общественной палаты Российской Федерации Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

128. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и от 14.10.2010 № 1772-р.

Понимая все сложности социально-экономического положения страны, Уполномоченный предложил создать службу пробации на базе существующих уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России, что позволило бы внедрить в их деятельность пробационные технологии и послужило бы фундаментом для полноценной службы пробации в будущем.

На основании предложения Уполномоченного о создании службы пробации в составе ФСИН России Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации рассмотреть его и предложить варианты поддержки.

В целях реализации поручения Президента Российской Федерации совместным распоряжением Уполномоченного с Руководством ФСИН России была создана рабочая группа для подготовки предложений о создании службы пробации с использованием потенциала, имеющегося в уголовно-исполнительной системе. Результатом ее деятельности стала подготовка законопроекта «О пробации в Российской Федерации», а также проектов иных необходимых нормативных правовых актов.

Для определения на месте возможности использования ликвидируемых учреждений УИС для создания на их базе центров по социальной адаптации, освобождаемых из мест лишения свободы осужденных, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в связи с отсутствием работы и жилья, сотрудники Аппарата Уполномоченного осуществили выезды в отдельные регионы (Республики Адыгея, Коми, Алтай, Пермский край, Псковская, Самарская, Саратовская области), что в целом подтвердило позицию Уполномоченного.

Очевидно, что использование этих учреждений в новом качестве имело бы высокую социальную рентабельность, а также возможность трудоустройства сокращаемых сотрудников УИС.

К сожалению, все эти аргументы не были услышаны, и указание Президента от 30 апреля 2015 года № Пр-870 было снято с контроля в декабре 2015 года.

Предложенный Уполномоченным вариант позволил бы при относительно небольших финансовых затратах с использованием имеющихся материально-технических ресурсов системы ФСИН и совместно с заинтересованными регионами создать эффективную систему ресоциализации отбывших наказание, включая обеспечение трудовой занятостью, местом проживания и возможностью создания семьи, что резко снизило бы уровень рецидива и позволило бы уже в ближайшем будущем сэкономить куда более значительные средства.

В данном, но далеко не единственном случае в Правительстве вновь возобладал недальновидный подход: экономия на капле «воды», способной погасить «искру», приводит к миллиардным тратам на тушение разгорающихся от разного рода «искр» социальных и иных «пожаров», а также к не предотвращенным вовремя человеческим трагедиям.

2.4. Политические права и свободы

Безумие революции было в том, что она хотела восстановить добродетель на земле. А когда хотят сделать людей добрыми и мудрыми, терпимыми и благородными, то неизбежно приходят к желанию убить их всех. Робеспьер верил в добродетель: он создал Террор. Марат верил в справедливость: он требовал двухсот тысяч голов.

Анатолий Франс

Нарушения прав журналистов

И мало горя мне, свободно ли печать

Морочит олухов,

Иль чуткая цензура

В журнальных замыслах стесняет балагура.

Все это, видите ль, слова, слова, слова.

Иные, лучшие мне дороги права...

А.С. Пушкин

Уполномоченный по правам человека фиксирует нарушения прав журналистов на территории Российской Федерации, в том числе связанные с нарушением права на свободу передвижения, неприкосновенности личности и частной собственности, а также с причинением вреда здоровью. Учитываются случаи, когда нарушение связано именно с профессиональной деятельностью. Случаи, когда не установлена точная связь между правонарушением и журналистской деятельностью потерпевшего, а также когда нарушение обусловлено личными, бытовыми и другими мотивами, не фиксируются.

В 2015 году был зафиксирован 21 случай¹²⁹ нарушения прав журналистов. Чаще всего журналисты подвергались нападениям в ходе создания видеосюжетов и репортажей о потенциально незаконной деятельности представителей власти и бизнеса, а также при попытках проникнуть на охраняемые территории. Вторая распространенная проблема связана с учинением препятствий к доступу журналистов на судебные заседания, избирательные участки, заседания министерских коллегий и т.д.

Наряду с довольно тревожной статистикой нарушений прав журналистов на территории Российской Федерации необходимо отметить следующий положительный фактор: по данным международной правозащитной организации «Репортеры без границ», в России за 2015 год не произошло ни одного случая гибели журналиста или сотрудника СМИ в связи с их профессиональной деятельностью (речь идет о случаях, когда взаимосвязь между убийством и профессиональной деятельностью четко прослеживалась)¹³⁰, что позволило России на фоне повсеместного ухудшения ситуации с соблюдением прав представителей прессы в мире попасть в список относительно благоприятных для журналистов стран.

Но это далеко не повод для самоуспокоения, поскольку журналистское сообщество продолжает подвергаться давлению, скрытым и явным угрозам, изоощренным попыткам воспрепятствования исполнению своего профессионального долга как внутри страны, так и за ее пределами.

При этом проблема охраны и защиты жизни и здоровья представителей прессы в мировом масштабе, в том числе и российских журналистов, становится как никогда острой из-за распространения террористических угроз. Как сообщает Комитет по защите журналистов, в 2015 году в мире было убито в связи с профессиональной деятельностью по меньшей мере 69 журналистов, что превышает показатели предыдущего года. За убийство 28 из 69 человек взяли на себя ответственность организации «Исламское государство» и «Аль-Каида», запрещенные законом на территории

129. См. раздел «Нарушения прав журналистов в России в 2015 году».

130. Reporters sans frontières. 2015: Journalists killed // URL: <http://en.rs.org/press-freedom-barometer-journalists-killed.html?annee=2015> (дата обращения: 16.02.2016).

Российской Федерации. Большинство жертв освещали темы политики, войн и прав человека¹³¹. Складывающаяся в мире ситуация влечет для государств, включая Россию, необходимость уделять больше внимания гарантиям свободы массовой информации, в особенности тем, которые касаются защиты жизни и здоровья журналистов в ходе осуществления ими своей профессиональной деятельности. Некоторые шаги в данном направлении были предприняты¹³², но их в сложившихся условиях явно недостаточно.

С проблемой защиты прав журналистов в последнее время сближается проблема признания, охраны и защиты прав блогеров. Правовой статус блогера получил отражение на уровне федеральных законов в 2014 году, критическая оценка которых по ряду позиций была отражена в Докладе Уполномоченного за предыдущий год. Регулирование коснулось блогеров, доступ к сайтам/страницам которых составляет более трех тысяч пользователей в течение суток¹³³. Вместе с тем регулирование оказалось диспропорциональным: для блогеров закон закрепляет специальные обязанности и запреты (в том числе обязанности, предусмотренные законодательством о средствах массовой информации) вкупе с правами, которые, по сути, не имеют специального характера, а присущи любому человеку. В целях преодоления указанной диспропорции в марте 2015 года в Государственную Думу был внесен законопроект, предусматривающий наделение блогеров правами журналистов¹³⁴, однако проблема наделения блогеров специальными правами так и не была решена. Такие правомочия не обязательно должны быть идентичны правомочиям журналистов, но они должны создать для блогеров адекватные условия с учетом специфики их деятельности.

Нарушения прав журналистов в России в 2015 году¹³⁵

18 декабря корреспондента польского издания Gazeta Wyborcza в Москве Вацлава Радзивиловича лишили аккредитации для работы в России.

18 декабря в МИД РФ сообщили, что корреспондент польского издания Gazeta Wyborcza в Москве В. Радзивилович, которому объявлено решение о лишении аккредитации, должен покинуть Россию в течение месяца. Официальный представитель МИД России М. Захарова назвала лишение аккредитации Радзивиловича вынужденной мерой, подчеркнув, что за границей должны понимать последствия гонений на сотрудников российских СМИ.

Решение России стало ответом на то, что МИД Польши 24 октября 2014 года аннулировал журналистскую аккредитацию внештатного корреспондента МИА «Россия сегодня» Л. Свиридова. Его аккредитация ежегодно продлевалась в МИД Польши, однако по неизвестным причинам в октябре 2014 года Агентство внутренней безопасности выступило с представлением в МИД Польши о ее аннулировании.

2 декабря съемочную группу «России-24» избили во время интервью с мэром Улан-Удэ.

Следственное управление СК РФ по Бурятии ознакомило журналистов с результатами проверки, проведенной по следам конфликта между мэром Улан-Удэ А. Голковым и журналистом ТРК «Россия 24» А. Колом.

А. Кол и А. Голков написали друг на друга заявления о возбуждении уголовных дел. Корреспондент ТРК «Россия 24» — о воспрепятствовании журналистской деятельности и причинении ему и оператору побоев сотрудниками мэрии Улан-Удэ. А градоначальник — о применении к нему насилия со стороны корреспондента. Вывод следствия — «ни в действиях мэра, ни в действиях корреспондента не обнаружено признаков преступления, предусмотренного статьей 116 УК РФ (Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль)».

131. Сирия и Франция лидируют по количеству убитых в 2015 году журналистов: доклад Комитета по защите журналистов от 29.12.2015 // URL: <https://www.cpj.org/ru/2015/12/-2015-1.php> (дата обращения: 10.02.2016).

132. Например, в марте 2015 года Государственная Дума рассмотрела законопроект, предполагающий усиление мер ответственности за совершение преступлений против лиц, занимающихся журналистской деятельностью, № 312683-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в связи с усилением ответственности за совершение преступлений против лиц, занимающихся профессиональной деятельностью журналиста». Данный законопроект был отклонен в первом чтении // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=312683-6> (дата обращения: 05.02.2016).

133. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 13.07.2015) // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2006 г. — № 31 (ч.1). — ст. 3448.

134. Законопроект № 749074-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» в части наделения владельцев сайтов в сети «Интернет» (блогеров) статусом, правами и обязанностями журналистов». Впоследствии указанный законопроект был отозван субъектом права законодательной инициативы // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=749074-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=749074-6) (дата обращения: 10.02.2016).

135. По материалам открытых источников и сети Интернет.

24 ноября в Санкт-Петербурге совершено нападение на общественного деятеля и ведущего передачи «Фонтанка. Офис» А. Холодова. Расследование дела взял под контроль глава ГУ МВД С. Умнов.

20 ноября двух корреспондентов ИД «Коммерсантъ» Д. Коротаева и Г. Туманова сотрудники органов безопасности задержали в Махачкале во время съемок намаза в мечети.

1 сентября журналисты телеканала РЕН ТВ подверглись нападению возле дома главы администрации Дмитровского муниципального района Московской области В. Гаврилова.

Как передает с места событий корреспондент программы «Экстренный вызов — 112», неизвестные разбили дорожную телекамеру. Все происходило на глазах у полицейских. Стражи порядка никак не отреагировали на правонарушение, а в ответ на обращение к ним с просьбой принять меры к хулиганам и зафиксировать преступление, предусмотренное статьей 167 УК РФ (умышленная порча или уничтожение имущества) заявили, что у них «другие функции». Информации о заявлении в полицию нет.

21 августа в Ставропольском крае совершено нападение на журналистов телерадиокомпании ГТРК «Ставрополье» во время съемок сюжета о незаконной добыче полезных ископаемых на территории одного из карьеров Кочубеевского района.

Кочубеевская прокуратура проверила песчаный карьер, возле которого произошло нападение на съемочную группу ГТРК «Ставрополье».

Установлено, что разработку карьера ведет ООО «КубаньАгроСервис». При этом еще в апреле 2015 года министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края отозвало у компании лицензию. Тем не менее, необходимые работы по ликвидации или консервации объектов деятельности на участке недр не произведены, в связи с чем и. о. прокурора Кочубеевского района директору указанной организации внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства.

В ходе проверок также установлено полное бездействие со стороны администрации Барсуковского сельсовета, которая не приняла мер к проведению проверок по соблюдению земельного законодательства, выявлению нарушений и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

8 августа произошло нападение на журналистов съемочной группы «Ревизорро» в кафе «Виктория» в Салехарде.

В полицию обратилась сама ведущая программы, Е. Летучая, по факту воспрепятствования законной деятельности журналиста. Кроме того, съемочной группой телеканала «Пятница» был подан иск в УМВД России по ХМАО — Югре по статье 116 «Побои». Оба иска были объединены в одно общее дело, которым в настоящее время занимается СК России.

4 августа в редакции крымскотатарской газеты «Янъы дюнъя», расположенной в Симферополе, неизвестные устроили погром. Ущерб составил 81 тысячу рублей.

Крымские власти пообещали оказать материальную помощь газете. Вопрос с газетой «Янъы дюнъя» взят на личный контроль Председателем Государственного комитета по делам международных отношений и депортированных граждан Республики Крым З. Смирновым.

24 июля изданию Sports.ru пресс-комиссия Олимпийского комитета России отказала в аккредитации на Олимпиаду-2016.

15 июля в пресс-службе телеканала «Звезда» заявили, что журналисты съемочной группы телеканала были задержаны в Севастополе охраной бывшего министра обороны Украины П. Лебедева на территории его частного владения. Через некоторое время журналистов отпустили.

12 июля в столице Республики Бурятия Улан-Удэ неизвестные избили оппозиционного журналиста Е. Хамаганова, главного редактора сайта Asia-Russia Today. Диагноз — сочетанная травма головного мозга и шейного отдела позвоночника. Медики заверили: жизни журналиста ничего не угрожает. Выписан давно, по крайней мере, в сентябре он уже сам уехал из Улан-Удэ. Что произо-

шло в ту ночь, он помнит смутно. В момент поступления сам пациент все-таки утверждал, что получил травму в быту. Позже он связал инцидент именно с профессиональной деятельностью.

21 мая главного редактора журнала «Шум» П. Смоляка не пустили на заседания комиссий Законодательного собрания Ленинградской области без каких-либо объективных оснований.

13 мая сербский журналист С. Дойчинович, намеревавшийся посетить Воронеж, не смог въехать в Россию и был возвращен в Белград без объяснения причин.

13 мая К. Чулкова из «Невских новостей» и А. Ермакова из «Фонтанки.ру» судебные приставы по требованию судьи вывели с первого заседания по делу о мошенничестве гендиректора туроператора «Экспо-тур». В отношении журналистов составили протоколы об административных правонарушениях по статье 17.3 КоАП. Оба журналиста заявили, что не согласны с версией событий, изложенных в административных протоколах.

8 мая журналисты программы «Экстренный вызов 112» телеканала РЕН ТВ подверглись нападению со стороны охраны московского зоопарка во время съемок. Пресс-служба зоопарка признала вину охранников: «Мы готовы лично приехать, лично извиниться перед журналистами и купить камеру. Если вы отнесетесь к нам лояльно, мы будем очень-очень признательны».

20 апреля Волжский районный суд Саратова оштрафовал на одну тысячу рублей обозревателя местного Информационного агентства «Общественное мнение» С. Вилкова, опубликовавшего на своей странице в соцсетях карикатуру с нацистской свастикой. По его словам, суд не принял во внимание доводы защиты о том, что «пост носит антиэкстремистский характер».

5 апреля в Дагестане четверо неизвестных людей в масках напали на основателя общественного проекта «Мой Дербент», журналиста В. Стародубца.

Дело расследуется следственным управлением ОМВД Дагестана по Дербентскому району. По словам представителя пресс-службы прокуратуры Дагестана, в связи с заявлением Стародубца о бездействии следственных органов проводится проверка.

26 марта московская полиция возбудила уголовное дело по фактам угроз журналистке радиостанции «Эхо Москвы» К. Орловой, ей предложена государственная защита в виде круглосуточной охраны.

24 марта Министр культуры РФ предложил не допускать на коллегии ведомства СМИ, которые, по его словам, «мало что понимают».

17 марта журналисту газеты «За права человека» в Балашихе не разрешили освещать работу избиркома из-за учредителя-«иностранного агента».

7 марта журналист «Эхо Москвы» С. Пархоменко заявил в полицию, что ему угрожают убийством. В связи с многочисленными угрозами в адрес С. Пархоменко возбуждено уголовное дело по статье «угроза убийства».

На контроле у Уполномоченного находится ряд резонансных дел журналистов, в частности, О. Кашина, С. Резника, Ю. Мухина, А. Соколова, и др. (см. раздел 2.2).

Нарушения прав российских журналистов за рубежом в 2015 году

18 марта двое российских телеведущих: автор фильма «Крым. Путь на Родину» А. Кондрашов, а также генеральный директор «России сегодня» Д. Киселев объявлены в Молдавии «нежелательными» персонами.

23 марта журналист, историк и сотрудник радио Sputnik А. Гаспарян депортирован из Молдавии, где он объявлен персоной нон грата.

20 апреля троим журналистам российского «ТВ-Центра» было отказано во въезде в Молдавию, а в качестве причины отказа названа «неясная цель визита». По словам корреспондента телеканала А. Широкова, трудности у съемочной группы возникли при прохождении паспортного контроля в аэропорту Кишинева.

17 мая в ходе освещения демонстрации израильских поселенцев, которые вышли на улицы Иерусалима с плакатами «Иерусалим для израильтян», съемочная группа RT Arabic подверглась нападению полиции. Полицейские вывели из строя камеру и запретили съемку, несмотря на то, что у корреспондента и оператора была аккредитация.

13 июля МИА «Россия сегодня» сообщило о закрытии счета своего британского представительства в банке Barclays. Как сообщило информагентство, официального уведомления о закрытии счета оно не получило, но представитель Barclays подтвердил закрытие в телефонном разговоре. Причина закрытия счета не называется.

7 сентября продюсера видео-агентства RT Ruptly А. Амелюшкина депортировали из Молдавии. Власти страны также изъяли у него съемочную аппаратуру.

7 сентября журналисты А. Казанников и Н. Калышева были задержаны сотрудниками пограничной службы Украины. Они изъяли у задержанных флеш-карту с репортажем.

16 сентября корреспондента «Комсомольской правды» Г. Сапожникову депортировали из Литвы.

3 октября съемочная группа российского телеканала НТВ была задержана представителями таможенной полиции аэропорта и выслана из Молдавии.

7 октября два журналиста телеканала «Россия 24» получили отказ во въезде в Молдавию, где они должны были работать на матче отборочного турнира чемпионата Европы.

15 октября в Эстонии пограничники задержали российского телекорреспондента Н. Васильева и его съемочную группу, которые снимали проходивший на Тоомпеа 14 октября митинг против миграции и направлялись обратно в Россию. У журналистов российской телерадиокомпании забрали документы, мобильные телефоны и рабочее оборудование.

23 ноября в Сирии под обстрел попала группа российских журналистов. Трое были легко ранены, один из них контужен.

19 ноября съемочная группа программы «Центральное телевидение» телеканала НТВ подверглась нападению на северной окраине Брюсселя, где искала родственников или друзей террориста, который совершил самоподрыв на стадионе «Стад де Франс» в Париже.

23 ноября по автомобилю с журналистами RT Р. Косаревым и С. Хадаей, а также корреспондентом ТАСС А. Елистратовым неизвестные в Сирии выпустили несколько ракет.

8 декабря Турция депортировала съемочную группу журналиста «России 1» А. Бузаладзе.

13 декабря российский журналист медиахолдинга «Россия сегодня» Л. Свиридов, которого без решения суда лишили вида на жительство в Польше, покинул страну.

14 декабря телеведущий канала «Культура» и автор цикла программ «Кто мы?», историк Ф. Разумовский объявлен персоной нон грата в Латвии. Его со всей съемочной группой не пропустили на территорию Латвии.

Право избирать и быть избранным

Люди часто начинают стремиться к великим целям, когда чувствуют, что им не по силам маленькие задачи.

Л.И. Шестов

Защита избирательных прав является для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации одной из приоритетных задач, поэтому на протяжении 2014–2015 годов Аппаратом Уполномоченного совместно с региональными уполномоченными проводился мониторинг избирательных кампаний на предмет соблюдения избирательных прав российских граждан. Законодательством¹³⁶ определен закрытый (исчерпывающий) список лиц, которым предоставлено право

136. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – ст. 2253

присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, на избирательных участках с момента начала работы участковых избирательных комиссий (УИК) до получения протокола об итогах голосования, вести наблюдение, освещать ход избирательного процесса.

Что касается возможностей непосредственного наблюдения за выборами со стороны Уполномоченного, то, исходя из его мандата, акцент необходимо сместить на участие Уполномоченного, сотрудников его Аппарата, а также уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в мониторинге избирательного процесса на его самых ранних стадиях, когда серьезные нарушения еще можно предотвратить или своевременно добиться восстановления нарушенных прав граждан. Именно такой подход в полной мере будет служить дополнительной гарантией реализации и защиты политических прав граждан, повысит уровень прозрачности деятельности избирательных комиссий.

13 сентября 2015 года в Российской Федерации состоялись выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) в 21 регионе России; выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 11 регионах России; выборы депутатов представительных органов муниципальных образований административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации в 23 регионах России.

По их итогам к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступила всего 51 жалоба на нарушение избирательных прав, но это на 18% больше, чем в 2014 году. В основном заявители выражали недовольство незаконной агитацией и фальсификацией документов в период избирательных кампаний в регионах.

Особое место занимают нарушения, связанные с применением административного ресурса. Объективная оценка данных нарушений особенно значима в целях их предотвращения в преддверии избирательной кампании в Государственную Думу Российской Федерации 2016 года, к которой будет приковано внимание общественности.

В целом необходимо отметить, что нарушения избирательного законодательства, реализованные посредством применения административного ресурса, являются сложнодоказуемыми. В этой связи актуализируется вопрос превентивности и повышения степени общественного контроля в избирательном процессе (применение веб-камер, расширение круга лиц, имеющих право осуществлять общественный контроль и др.).

Под административным ресурсом подразумевается влияние политических сил и представителей органов государственной власти, обладающих полномочиями в области организации избирательного процесса на отдельные процедуры и результаты выборов. Законодательство о выборах предполагает обязанность государственных органов и органов местного самоуправления по содействию в организации избирательного процесса (предоставление и охрана помещений для голосования, транспортных средств и технического оборудования на безвозмездной основе)¹³⁷. Однако энтузиазм отдельных исполнителей порой переходит границы законодательства. Так, в помещении участковой избирательной комиссии № 3032 Октябрьского района Самары был обнаружен склад агитационных материалов одной из партий и наглядная агитация за одного из кандидатов.

Еще одной нишей, которая предоставляет возможность для недобросовестной политической конкуренции и использования административного ресурса в избирательном процессе является занимаемое кандидатом служебное положение. Классическим примером этого может служить исполнение обязанностей должностного лица, в выборах которого кандидат участвует (губернатора, главы муниципального образования) или обеспечение монополии в проведении агитационной кампании за того или иного кандидата (партии) высшим должностным лицом соответствующего уровня.

На «горячую линию», организованную Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в условиях подготовки и проведения единого дня голосования 13 сентября 2015 года, поступили два сообщения из Челябинска о рассылке гражданам от имени губернатора с призывом голосовать за партию «Единая Россия», а также сообщалось о размещении печатных агитационных материалов за партию «Единая Россия» на избирательных участках Челябинска¹³⁸. После оперативного взаимодействия сотрудников Аппарата Уполномоченного с Избирательной комиссией Челябинской области эта печатная агитация была снята.

Факт использования персональных данных без согласия граждан для рассылки агитационной продукции был подтвержден областной прокуратурой и по жалобе заявителя из Челябинской области. На организацию, издавшую агитационные материалы с персональными обращениями к избирателям, наложен административный штраф. Впрочем, Уполномоченный не считает данную историю законченной, поскольку понимает, что издательская организация получила заказ от конкретных кандидатов или партий и самостоятельно не располагала адресами избирателей. Поэтому данная организация не должна оказаться крайней, в то время, как подлинными нарушителя предвыборной агитации так и остались в тени.

От имени губернатора Самарской области (без упоминания должности) также была произведена массовая рассылка писем с призывов голосовать за кандидатов «Единой России» на выборах в районные советы. Персональные данные избирателей были предоставлены Самарской областной общественной организацией содействия участию граждан в развитии местного самоуправления и ЖКХ «Гражданин»¹³⁹. Руководитель данной организации оказался лидером еще одной общественной структуры «Атлет», которая по стечению обстоятельств обеспечивала проведение «торжественных мероприятий» с предвыборными слоганами из резервного фонда губернатора Самарской области. При этом, как отмечено в протесте прокурора Самарской области, Бюджетный Кодекс Российской Федерации не предусматривает создание резервного фонда высшего должностного лица субъекта РФ, а средства резервных фондов регионов должны направляться исключительно на финансовое обеспечение непредвиденных расходов: на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией стихийных и чрезвычайных ситуаций. Таким образом, торжественные мероприятия с предвыборной символикой были приравнены к стихийным бедствиям и оплачены из средств областного бюджета. Ответственности за данный факт, очевидным образом свидетельствующий о неприкрытом использовании административного ресурса в ущерб интересам избирателей и налогоплательщиков, никто не понес.

Одним из видов использования административного ресурса является практика применения процедуры «муниципального фильтра» на выборах глав субъектов Российской Федерации.

В единый день голосования в 2015 году «муниципальный фильтр» применялся в 21 субъекте, где состоялись выборы глав регионов. При этом процент необходимых подписей муниципальных депутатов варьировался от минимального до максимального. Минимально допустимый порог (5%) был установлен в Республике Татарстан¹⁴⁰ и в Омской области¹⁴¹. Максимальные требования по «муниципальному фильтру» устанавливались в Костромской области (8%), Кемеровской области (8%), Республике Марий Эл (9%) и Краснодарском крае (10%).

Федеральным законом ограничено лишь предельное число сдаваемых в избиркомы подписей от одного кандидата (не более 5%), а количество подписей, которые кандидаты могут резервировать в свою поддержку без передачи в избиркомы («про запас»), не ограничено и трудно верифицируемо¹⁴². Отсутствие предусмотренного в нормативно-правовых актах максимального количества необходимых для прохождения муниципального фильтра подписей депутатов может создавать благоприятную почву для недобросовестной конкуренции, когда один из кандидатов, посредством

138. После взаимодействия Управления защиты политических прав Аппарата УПЧ с областным избиркомом печатная агитация на избирательных участках за партию «Единая Россия» была снята.

139. Согласно объяснениям Председателя Самарской областной избирательной комиссии В.Н. Михеева, «данные были получены в результате обработки анкет и иных обращений граждан, полученных в ходе агитационно-правовых мероприятий, путем заполнения гражданами анкет и социальных паспортов согласно заключенному договору с Самарской областной общественной организацией содействия участию граждан в развитии местного самоуправления и ЖКХ «Гражданин», предметом которого является оказание услуг по обработке анкет и обращений граждан с целью дальнейшего адресного распространения писем» // Пресс-конференция В.Н. Михеева 16.09.2015.

140. Ст. 104.4 Избирательного кодекса Республики Татарстан от 07.05.07 № 21-ЗРТ.

141. Ст. 26 Закона Омской области «О выборах Губернатора Омской области» от 05.07.12 № 1462-ОЗ.

142. См.: п. 3 ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

тех или иных обстоятельств ставший монополистом в получении подписей муниципальных депутатов, оставляет прочих кандидатов фактически лишенными возможности участвовать в дальнейшей предвыборной кампании.

Данная законодательная процедура на практике оказывается не лишенной недостатков. Не оспаривая конституционность норм положений Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», необходимо отметить наличие проблем в фактических механизмах их применения. Труднодоказуемым, но вполне очевидным механизмом являются «консультации» глав районов и представительных органов местного самоуправления по вопросам предоставления подписей за «нужных» кандидатов. Соответственно, остальные «самостоятельные» кандидаты являются нежелательными фигурами для постановки подписей за них. Латентное использование административного ресурса фактически становится препятствием для реализации активного избирательного права — быть избранным в органы власти.

Институт «муниципального фильтра», как комплекс специальных предварительных условий, несоблюдение которых позволяет исключить из избирательного процесса лиц, не имеющих достаточной поддержки избирателей, не должен использоваться ни в целях создания необоснованных преимуществ кандидатам, представляющим определенную политическую силу, ни для произвольного исключения из избирательного процесса кандидатов, находящихся в оппозиции. Аналогичной позиции придерживается Конституционный Суд Российской Федерации, выразивший ее в своем Постановлении от 24 декабря 2012 года № 32-П.

Возможно, разрешением сложившейся ситуации может стать либо наделение каждого муниципального депутата правом поддержать своей подписью одного и более кандидатов одновременно, либо определение максимально допустимого количества подписей для одного кандидата, что позволит исключить дискриминацию избирательных прав при прохождении муниципального фильтра и избежать подмены голосования процедурой поддержки выдвижения кандидата¹⁴³.

В средствах массовой информации в течение 2015 года публикации о возможных фактах нарушений на выборах были не редкостью. Не обладая полномочиями по проверке достоверности указанных сведений, Уполномоченный по правам человека полагает необходимым обратить внимание на важность своевременного реагирования соответствующих структур. Во многих случаях опубликованные сведения не стали предметом рассмотрения ни в избирательных комиссиях, ни в правоохранительных органах, хотя прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур обязаны систематически осуществлять мониторинг ведущих средств массовой информации субъекта Российской Федерации в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования¹⁴⁴. Аналогичное требование возложено и на Управление взаимодействия со средствами массовой информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации в целях оперативного информирования своего руководства о нарушениях законности, чрезвычайных происшествиях и иных наиболее значимых событиях¹⁴⁵.

Ставшие известными из открытых источников Уполномоченному сведения о возможных нарушениях прав избирателей были частично озвучены в ходе заседания Центральной избирательной комиссии 9 сентября 2015 года. Часть из них не нашла своего подтверждения, как это следовало, например, из информации от избирательных комиссий Республики Татарстан и Псковской области. Вместе с тем категоричность отрицания событий, которые детально описывались в различных СМИ, вызывает определенные сомнения в достоверности утверждений об отсутствии нарушений. Ведь проверки состоялись спустя определенный период времени, по истечении которого возможные нарушения могли быть устранены — собственно, в этом и состоит цель публичной

143. С подобными предложениями выступали эксперты Института социально-экономических и политических исследований в своем докладе «Избирательный цикл 2014: институциональное значение региональных и муниципальных выборов для развития партийной и избирательной систем». Фонд ИСЭПИ, июль 2014 г. С. 61–62 // URL: <http://www.politanalitika.ru/upload/iblock/652/65212b2e68f8737d90410e0cee7ca8b.pdf>; также эксперты Комитета гражданских инициатив в Аналитическом докладе № 6 по долгосрочному наблюдению выборов 13.09.2015 г. // URL: <http://komitetgi.ru/analytcs/2478/>. При этом эксперты Комитета гражданских инициатив отмечают, что «система регистрации кандидатов носит манипулятивный характер, создает практически неограниченные возможности для административного произвола».

144. П. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации».

145. См.: п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации».

информации. В любом случае, внимание к опубликованной информации должно быть проявлено своевременно и именно теми органами власти, которые отвечают за проведение выборов и соблюдение законности. Так, Избирательная комиссия Приморского края внимательно отнеслась к информации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и вынесла решение о принятии дополнительных мер по недопущению нарушений избирательного законодательства на территории Приморского края, вплоть до возможного прекращения досрочного голосования на отдельных участках¹⁴⁶.

Уполномоченный также обращает внимание правоохранительных органов на необходимость предоставления объективной информации о результатах проверок по сведениям о нарушениях прав избирателей в разумные сроки. Так, на момент подготовки ежегодного Доклада Уполномоченному не представлены сведения о результатах проверки по сообщениям на «горячую линию» из Челябинской области о нарушениях при составлении списков избирателей, об отсутствии закрытых кабинок для голосования на избирательном участке, по сообщению избирателей города Буйнакска в Республике Дагестан об отказе включить их в списки избирателей.

К сожалению, нередко приходится сталкиваться с проблемой, когда после оглашения результатов голосования интерес к процессуальной стороне прошедших выборов стремительно угасает, и органы власти, в чью компетенцию входит надзор за «чистотой» процедуры голосования, нацелены, скорее, не на выявление правонарушений, а на их нивелирование. Понятно, что далеко не все сообщения о нарушениях избирательных прав могут быть обоснованы, но в то же время необходимо обратить внимание на полноту проверок и объективность ответов об отсутствии нарушений.

Как упоминалось выше, на протяжении 2014–2015 годов Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации совместно с региональными уполномоченными реализуется мониторинг соблюдения избирательного законодательства на территории субъектов РФ непосредственно в день голосования. В 2015 году данный мониторинг охватывал 17 регионов России: республики Коми, Марий Эл, Татарстан, Чувашию, Камчатский и Краснодарский края, Брянскую, Воронежскую, Калининградскую, Калужскую, Костромскую, Ленинградскую, Новосибирскую, Пензенскую, Ростовскую, Смоленскую, Тамбовскую области. Сотрудники Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ посещали избирательные участки при взаимодействии с органами внутренних дел на территориях субъектов Российской Федерации (от 10 — в Калининградской и Ленинградской областях до 22 — в Новосибирской области в течение дня). Аппаратом Уполномоченного была разработана специальная «Памятка для сотрудников органов внутренних дел при обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них в период проведения избирательных кампаний». В 2016 году на основе полученного двухгодичного опыта наблюдения на выборах Уполномоченным, совместно с региональными коллегами, предполагается провести более углубленный и широкомасштабный мониторинг предстоящей избирательной кампании.

В ходе прошедшего наблюдения за выборами получены также сведения из региональных подразделений Министерства внутренних дел относительно количества и характера поступивших в единый день голосования сообщений о нарушениях избирательных прав граждан. В основном сообщаемые сведения касались фактов незаконной агитации или подкупа избирателей отдельными кандидатами, попыток вброса заполненных или незаполненных избирательных бюллетеней, а также централизованного подвоза избирателей к местам голосования.

По установленным фактам правонарушений были приняты следующие процессуальные меры:

– составлено 11 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 5.10 КоАП РФ (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах);

– составлено девять протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.16 КоАП Российской Федерации (подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах);

– составлен один протокол об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.22 КоАП Российской Федерации (незаконная выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме);

– вынесено семь определений о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.10 КоАП Российской Федерации (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах);

– вынесено десять определений о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.12 КоАП Российской Федерации (изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах);

– вынесено одно определение о возбуждении дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.22 КоАП Российской Федерации (незаконная выдача и получение избирательного бюллетеня).

Общая аналитическая картина нарушений избирательного законодательства была сформирована не только по итогам личных наблюдений сотрудников Аппарата и региональных уполномоченных, но и с учетом предоставленной МВД России статистики правонарушений. Согласно данной статистике, в период подготовки и проведения единого дня голосования в территориальных органах внутренних дел зарегистрировано 5 053 сообщений о правонарушениях, из которых лишь 1 081 были приняты к рассмотрению или направлены по компетенции. В результате составлено 715 протоколов об административных правонарушениях, из которых 72% (517) за незаконную агитацию (статьи 5.10–5.12 КоАП РФ), 8% (54) за подкуп избирателей (ст. 5.16 КоАП РФ), 5% (38) за уничтожение или повреждение избирательной документации (ст. 5.14 КоАП РФ). Также возбуждено четыре уголовных дела по ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий) и ст. 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов). Таким образом, правоохранительным органам удастся подтвердить около одной пятой части поступающей от граждан информации о правонарушениях, остальные 80% сообщений остаются неподтвержденными или необоснованными.

По итогам мониторинга Уполномоченный полагает важным выделить следующие проблемы в реализации избирательных прав граждан:

– недостаточная информированность населения о территориальном расположении избирательных участков в связи с изменениями буквально накануне голосования (так, Уполномоченным по правам человека в Орловской области зафиксированы случаи, когда пришедшие проголосовать на привычный избирательный участок граждане только в этот момент узнавали о переносе участка в другое место);

– отсутствие достаточных условий для голосования людей с ограниченными физическими возможностями здоровья (отмечают уполномоченные по правам человека в Республике Марий Эл, в Ленинградской области и ряде других регионов);

– феноменально высокая, практически стопроцентная активность при голосовании лиц, содержащихся под стражей в следственных изоляторах, что при сопоставлении со средней явкой избирателей в 30% вызывает определенное сомнение в добровольности волеизъявления (особо это отмечает Уполномоченный по правам человека в Иркутской области);

– практическое отсутствие наблюдателей в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания (отмечается почти во всех регионах, в которые выезжали сотрудники Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ);

– многочисленные факты выдачи бюллетеней для голосования лицам, находящимся в местах содержания под стражей, без предъявления документов, удостоверяющих личность (Республика Татарстан, Республика Коми, Тамбовская область). В этой связи необходимо обратить внимание участковых избирательных комиссий на соблюдение Постановления Правительства Российской Федерации № 391 от 2 июля 2003 года «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме», согласно п. «а» которого указанной категории граждан должна выдаваться справка установленной формы для предъявления на избирательном участке для получения бюллетеней и осуществления голосования.

Остается открытой проблема по обеспечению права на голосование лиц, в отношении которых принята мера пресечения в виде домашнего ареста. Настораживают также попытки руководителей ряда регионов «досрочно» избавиться от возможных конкурентов на выборах из среды своих оппонентов.

Так, 25 декабря 2015 года Глава Петрозаводского городского округа Г.И. Ширшина была отправлена в отставку решением депутатов городского Совета по мотивам ненадлежащего исполнения ею должностных обязанностей. По аналогичному сценарию в отставку был отправлен мэр Новгорода Ю.И. Бобрышев в Новгородской области, а также прекращены полномочия депутата псковского областного Собрания депутатов Л.М. Шлоссберга.

Деление должностных лиц и рядовых граждан по критерию «свои — областные» и «чужие — городские» никоим образом не способствует нормальной организации жизни в мегаполисах.

По сути, все эти «коммунальные» войны имеют своими последствиями в первую очередь, нарушения прав граждан:

– права на участие в управлении делами государства (потому что мнение людей оказывается вторичным по отношению к дележке власти);

– права на свободу слова (потому что контр-публикации оплачиваются из региональных и городских бюджетов, в то время как оппозирующая региональным руководителям пресса выдавливается на информационную обочину);

– права на достоинство личности (потому что в пылу словесных баталий публичные персоны иногда даже не замечают, что они задевают гражданское и личное достоинство жителей).

Крайне важно обратить внимание и на некоторые аспекты реформы местного самоуправления и порядка избрания глав муниципальных образований.

До недавних пор выбор порядка избрания главы муниципального образования был вопросом местной компетенции, поскольку регулировался уставами муниципальных образований.

Однако в 2014 году была проведена масштабная реформа местного самоуправления, касающаяся, в частности, и порядка избрания главы муниципального образования¹⁴⁷. В соответствии с указанными нововведениями порядок избрания главы муниципального образования теперь устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Изменениями, последовавшими в феврале 2015 года¹⁴⁸, к избранию главы муниципалитета посредством прямых выборов или из состава представительного органа была добавлена еще одна модель — местными депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Состав конкурсной комиссии при этом формируется следующим образом: половина членов назначается представительным органом соответствующего муниципального образования¹⁴⁹, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации¹⁵⁰.

147. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

148. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

149. Муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского муниципального образования города федерального значения.

150. В силу п. 2.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в поселении и во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения и внутригородского района, а другая половина — главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Отдельно оговаривается, что в поселении с численностью жителей не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

Таким образом, в настоящее время существует пять возможных моделей избрания глав муниципальных образований:

- глава муниципального образования избирается населением и руководит местной администрацией;
- глава муниципального образования избирается депутатами муниципалитета из своего состава и руководит местной администрацией;
- глава муниципального образования избирается населением и исполняет полномочия Председателя представительного органа муниципалитета, в этом случае местную администрацию возглавляет назначенный по конкурсу Советом депутатов муниципалитета «сити-менеджер»;
- глава муниципального образования избирается депутатами муниципалитета из своего состава и исполняет полномочия Председателя представительного органа муниципалитета, в этом случае местную администрацию также возглавляет «сити-менеджер»;
- глава муниципального образования избирается представительным органом муниципалитета из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

13 октября 2015 года Конституционный Суд РФ в открытом заседании рассмотрел дело о проверке конституционности частей 4, 5, 5¹ статьи 35 и частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и части 1(1) статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

По мнению заявителей, действующее федеральное законодательство предоставляет неоправданно широкие полномочия региональным законодателям. В частности, субъекты Российской Федерации не ограничены мнением местного населения в вопросе установления той или иной модели местного самоуправления. Так, заявители опасались, что при избрании глав поселений посредством конкурсного отбора представительный орган муниципального района, формирующийся путем делегирования, будет состоять из лиц, не наделенных мандатом от самого населения. В качестве примера установления регионами для конкретного муниципалитета безальтернативной модели местного самоуправления приводились оспариваемые положения закона Иркутской области. Тем самым, согласно доводам заявителей, жители Иркутска оказываются лишены права самостоятельно определить наиболее приемлемый способ избрания главы города. Исходя из этого, они просили проверить указанные положения закона на их соответствие Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 3), 12, 32 (часть 2), 130 (часть 2), 131 (часть 1) и 133.

Однако, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, противоречий Конституции не выявлено. Согласно Постановлению от 1 декабря 2015 года Конституционный Суд Российской Федерации установил, что отличная от прямых выборов безальтернативная модель наделения полномочиями местных депутатов и главы может применяться только в отношении муниципальных районов, городских округов. Избрание главы не путем прямых выборов может быть предусмотрено также в отношении внутригородских районов с учетом сохранения единства городского хозяйства, а также отдельных городских поселений с высокой концентрацией городских функций¹⁵¹.

В связи с рассмотрением Конституционным Судом Российской Федерации дела о конституционности установленного порядка глав муниципальных образований были приведены данные Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, согласно которым выборы мэров в рамках реформы отменены в 63% городских округов, в том числе в 88% крупных административных центрах, а также в 83% муниципальных районах и в 70% поселений¹⁵².

Реализуя инициативы по масштабной трансформации системы органов местного самоуправления, необходимо оценить риски «вертикализации» власти. Не будет ли этот посыл в среднесрочном и долгосрочном периоде иметь более значимые негативные последствия, чем даже «заблуждение» населения относительно кандидатов, обещающих «рай на земле» в отдельно взятом муниципальном образовании, а затем эгоистично посягающих на ресурсы этого муниципалитета? Ведь выборы — это не просто совокупность юридических процедур, но и исторические уроки, в которых общество приобретает опыт влияния на принятие решений и, что самое ценное, культуру управления.

Право на свободу собраний

Чувство экономической и политической несправедливости разжигает протестные движения по всему миру больше, чем что бы то ни было.

Джозеф Стиглиц

В 2015 году к Уполномоченному по правам человека обратились только шесть граждан в связи с нарушением их прав на свободу собраний. Удивительный статистический минимализм не только не отменяет значимости данного конституционного права, но и свидетельствует, в определенной степени, о неверии граждан в возможности влияния на решения органов власти посредством публичных акций и об опасениях по поводу последствий их публичной активности. Основания для данных опасений есть. Летом 2014 года в Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены изменения: УК РФ был дополнен статьей 212.1, предусматривающей уголовную ответственность за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования¹⁵³. Указанным законодательным поправкам предшествовало постепенное ужесточение законодательства о свободе собраний на протяжении последних трех лет.

Так, были увеличены штрафы за нарушение установленного порядка проведения публичного мероприятия¹⁵⁴, введены требования для участников публичного мероприятия не скрывать свое лицо, в том числе не использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности¹⁵⁵. Также было введено понятие «специально отведенных мест» для проведения публичных мероприятий¹⁵⁶. В дополнение к этому региональные власти получили право устанавливать минимальное расстояние между одиночными пикетчиками (в Москве, к примеру, это расстояние составляет 50 метров¹⁵⁷). В реальной жизни трудно себе представить, что собравшиеся для публичного выражения мнения граждане тщательно отмеряют сантиметры расстановки пикетчиков, в то время как замеры расстояния между ними вполне могут быть положены в основу протоколов об административном правонарушении: «не так встали» — и вот уже люди становятся нарушителями порядка проведения публичных акций.

Если нарушения порядка организации публичных акций совершены неоднократно, то по совокупности административных правонарушений в отношении граждан могут быть возбуждены уголовные дела¹⁵⁸.

Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это деяние совершено неоднократно теперь наказывается штрафом в размере от 600 тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до трех лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

¹⁵³ Ст. 1 Федерального закона от 21.07.2014 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях».

¹⁵⁴ Ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.01.2016).

¹⁵⁵ П.4 ст. 5 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

¹⁵⁶ П. 1.1 ст. 8 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (с изменениями и дополнениями).

¹⁵⁷ Ст. 2.3 Закона г. Москвы от 04.04.2007 № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований».

¹⁵⁸ Федеральный закон от 21.07.2014 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях»; ст. 212.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015).

Первые уголовные дела по статье 212.1 УК Российской Федерации возбуждены в отношении М.И. Гальперина, И.И. Дадина и 74-летнего В.И. ИONOва в связи с их участием в ряде публичных мероприятий в Москве¹⁵⁹.

Наблюдение сотрудников Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за судебными заседаниями в Басманном районном суде Москвы по рассмотрению дела в отношении И.И. Дадина показало, что суд не пошел по простому пути автоматического осуждения гражданского активиста — судом предпринимались действительные меры к выяснению обстоятельств дела, допрашивались свидетели, исследовались письменные доказательства. При этом незавершенные производством материалы административных дел по новым фактам нарушения правил проведения публичных мероприятий передавались для рассмотрения по существу в суд, в котором слушалось уголовное дело. Не исключено, что складывающаяся практика послужит примером исправления законодательных недочетов, влекущих нарушение прав человека при разбирательстве по делу.

Вместе с тем это не снимает вопрос о чрезмерной строгости наказания за неоднократное нарушение правил проведения публичных акций, при условии, что лицо ранее уже привлекалось к административной ответственности за каждое из них. По сути, за одно и то же нарушение граждане привлекались ответственности дважды — и в административном, и в уголовном порядке, что многими экспертами, правозащитниками и гражданскими активистами воспринимается как несправедливое наказание и как угрожающий пеленг гражданским активистам.

Уполномоченный также обращает внимание, что еще в 2012 году Венецианская Комиссия высказала ряд замечаний относительно Федерального закона «О собраниях, митингах, шествиях демонстрациях и пикетированиях» в части его неполного соответствия Европейской Конвенции о правах человека, ратифицированной Российской Федерацией¹⁶⁰.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что по делам об административных правонарушениях наличие адвоката или защитника не является обязательным. Согласно ч. 1 ст. 25.5 КоАП РФ «для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник», а согласно ч. 2 ст. 25.5 «в качестве защитника ... к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо». По ч. 3. ст. 25.5 «полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом». Таким образом, участие адвоката (и вообще защитника) в производстве дела об административном правонарушении является факультативным, а не обязательным. Такое положение связано как с незначительной общественной опасностью противоправных деяний, относимых к административным правонарушениям и подпадающих под действие КоАП, так и (по идее) относительно мягкими наказаниями.

Более того, согласно ч.2 ст.25.1 КоАП дело об административном правонарушении может быть рассмотрено в суде и «в отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении... если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения». Иными словами, дело может быть рассмотрено заочно (и без участия защитника или адвоката) даже в случае, если

лицо, против которого оно возбуждено, выразило желание в нем участвовать, что вообще лишает его права на защиту.

Право на защиту заложено в ч. 2 ст. 48 Конституции Российской Федерации, согласно которой «каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения».

Введенная в действие статья 212.1 УК РФ в этом смысле практически лишает обвиняемого права на защиту.

Еще в большей степени принцип справедливости, устанавливаемый ч.1 ст. 6 УК РФ и определяемый ею в том смысле, что «наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам и личности виновного», нарушается предусмотренными ст. 212.1 УК РФ мерами наказания.

Так, по данным Росстата среднемесячная заработная плата в России в 2014 году, когда была принята статья 212.1, составляла 29 960 рублей. Таким образом, минимальный штраф, предусмотренный ст. 212.1 УК РФ равный 600 тысячам рублей, составляет 20,03 среднемесячных зарплаты, а максимальный (один миллион рублей) — 33,38 среднемесячных зарплат на момент принятия Федерального Закона № 258-ФЗ, внесшего статью 212.1 в Уголовный Кодекс Российской Федерации, что делает выплату указанных штрафов практически нереальной, а сами штрафы очевидно не соответствующими общественной опасности содеянного.

Еще ярче нарушение принципа справедливости выступает при сопоставлении максимально возможной по вышеуказанной статье мере наказания — лишение свободы на срок до пяти лет. Получается, что участие в несогласованных акциях представляет большую общественную опасность, чем умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ — до трех лет лишения свободы), истязание (ст. 117 УК РФ — до трех лет лишения свободы), развратные действия в отношении лиц, не достигших 16 лет (ст. 135 УК РФ — до трех лет лишения свободы), незаконное помещение в психиатрический стационар (ст. 128 УК РФ — до трех лет лишения свободы) или равную опасность для общества с такими преступлениями как доведение до самоубийства (ст. 110 УК РФ — до пяти лет лишения свободы); использование рабского труда (ст. 127² — до пяти лет лишения свободы) и почти столь же высокую опасность, как изнасилование (от трех до шести лет лишения свободы).

Уполномоченный по правам человека уделяет пристальное внимание правоприменительной практике по статье 212.1 и рассматривает возможность обращения в Конституционный Суд Российской Федерации на предмет рассмотрения вопроса о конституционности данной статьи.

Сохраняется проблема, связанная с отказами в согласовании публичных акций со стороны органов власти без предложения альтернативных мест для проведения мероприятий и по мотивам обеспечения безопасности посторонних граждан.

Ответ Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы инициаторам акции, запланированной на 12 декабря 2015 года на Страстном бульваре и Пушкинской площади, вообще не содержал ни отказа, ни согласования, ни предложений по иным местам проведения мероприятия, а только уведомление о проведении подготовительных работ к новогоднему убранству столицы в центральной части города, что противоречит п. 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (с изменениями и дополнениями). На момент подготовки Доклада ответ Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы от 3 декабря 2015 года № 21-11-2849/5 оспаривается организаторами акции в судебном порядке. Уполномоченный по правам человека выражает надежду на объективное рассмотрение дела в суде.

Помимо фактора предновогоднего оформления столицы, в ответе Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы отмечалось, что «проведение демонстрации по заявленному маршруту и митинга повлечет нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной и социальной инфраструктуры, создаст помехи движению пешеходов и транспортных средств, доступу граждан к объектам инфраструктуры, нарушит права граждан, не участвующих в нем». На практике получилось следующее: собравшихся участников акции (около 100 человек) сотрудники полиции вежливо, но настойчиво стали оттеснять в сторону станции метро, вследствие чего один из выходов из подземного перехода оказался полностью заблокированным, в то время как находясь на площади, они не создавали никаких помех движению и перемещению иных лиц. Данная картина происходившего зафиксирована сотрудником Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Уполномоченный отмечает, что чрезмерная забота о безопасности посторонних граждан в связи с проведением немногочисленных акций может оказаться надуманным препятствием в реализации прав на свободу собраний. Более того, участники и очевидцы событий прекрасно понимают, что незначительное количество людей, собравшихся для публичного выражения взглядов, не создают никаких угроз для обычного хода городской жизни. И надуманность отказных формулировок только обостряет настроения людей, собравшихся выразить свою гражданскую позицию.

Так, в 2015 году Уполномоченный о правах человека в Российской Федерации на основании обращения гражданина Н. обжаловал в Верховный Суд РФ состоявшиеся судебные акты о признании незаконными решения префектуры Центрального административного округа г. Москвы, выразившиеся в фактическом отказе в согласовании пикетов в мае 2014 года по адресу: ул. Никольская, 24. Позиция Уполномоченного базировалась на том, что решение префектуры не может быть признано обоснованным, поскольку Никольская улица отнесена Постановлением Правительства Москвы к пешеходным зонам общегородского значения. Соответственно движение пешеходов возможно по всей ее ширине, которая составляет не менее 10–15 метров. Следовательно, стационарное нахождение на данной улице в дневное время двух-пяти человек вряд ли могло угрожать общественной безопасности. К сожалению, определением Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2015 года Уполномоченному было отказано в передаче ходатайства для рассмотрения в заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации. С уважением признавая верховенство судебной власти, Уполномоченный, тем не менее, должен отметить, что создание искусственных препятствий к публичному выражению общественного мнения и их формализованное узаконивание не способствует реализации прав граждан на свободу собраний.

Уполномоченный по правам человека считает необходимым обратить внимание на особую составляющую безопасности при проведении публичных акций — безопасность общественных отношений между социальными группами, имеющими различные мировоззренческие установки. В 2014–2015 годах обычным явлением стало участие на митингах и пикетах оппозиционного характера организованных групп людей с намерением сорвать митинг своих оппонентов. Уполномоченный с уважением относится к различным взглядам, выражаемым в рамках законодательства, и полагает нормальным участие всех граждан, независимо от их политических установок, в публичных мероприятиях. Вместе с тем нельзя не заметить избирательность мер принудительного характера по отношению к участникам акций.

В ходе массовых акций производятся временные задержания (доставка в автобусы ГУ МВД) как гражданских активистов, так и их оппонентов. Однако по окончании акций отдельные лица, как правило, с определенными опознавательными символами, выпускаются из автобусов, а в отделы внутренних дел для составления протоколов об административных правонарушениях доставляются только гражданские активисты. Полагаю необходимым во избежание недоверия к законным действиями полиции избегать избирательного характера действий по отношению к участникам ак-

ций по принципу их политической ориентации. В сегодняшних условиях это приобретает особое значение не только для соблюдения прав всех граждан на свободу собраний, но и для формирования определенной культуры общения и взаимодействия между разнонаправленными группами гражданских активистов, проповедующих диаметрально противоположные взгляды, действия и намерения.

В течение 2015 года сотрудники Аппарата Уполномоченного по правам человека присутствовали в качестве наблюдателей на публичных акциях.

В целом следует отметить слаженную работу сотрудников подразделения по взаимодействию с институтами гражданского общества Управления информации и общественных связей ГУ МВД России по городу Москва, которые своими профессиональными действиями обеспечили независимое наблюдение за проходящими в Москве публичными акциями.

Наблюдение за ходом акций выявило следующие обстоятельства:

- грубые, демонстративные и очевидные нарушения прав граждан со стороны сотрудников полиции не допускаются (даже в случае проведения несогласованных акций сотрудники полиции сразу не предпринимают действий даже по задержанию наиболее активных участников и мер по рассредоточению собравшихся, а убеждают граждан разойтись путем корректных объявлений через мегафоны о незаконности проведения акции, чрезмерное и необоснованное применение силы не допускается);

- задержания участников публичных акций, как правило, производятся только в связи с очевидными нарушениями ими общественного порядка (попытки столкновений, бросание файеров, явно выраженное неповиновение сотрудникам полиции).

В то же время при задержании участников несогласованных акций и их доставке в районные отделы органов внутренних дел по городу Москва были замечены следующие нарушения:

- задержание участников одиночных пикетов, проведение которых допускается законом без согласования с органами власти и при условии соблюдения 50-метровой дистанции между участниками акций (например, были задержаны участники одиночных пикетов 19 апреля 2015 года в Москве на участке Тверской улицы от Театральной до Манежной площадей, видимость массовости которых создавали посторонние группы подходящих людей);

- задержания одиночных пикетчиков сотрудниками полиции без объяснения задержанным оснований их задержания (так, 19 апреля 2015 года в 14:15 у здания Центрального телеграфа три сотрудника ОМОН без представления, без предупреждения, без объяснения причины задержания доставили пожилую женщину с плакатом в стоящий рядом автобус; задержанию предшествовало неожиданное возникновение группы молодых людей вокруг пикетчицы, в результате чего пикет резко перестал быть одиночным; после полуторачасовой профилактической беседы в Тверском ОВД женщина была отпущена без вменения ей административного правонарушения);

- принудительное сопровождение в автобусы и доставление в территориальные отделы органов внутренних дел, то есть фактическое задержание, для «профилактических бесед», без составления соответствующих протоколов, что является незаконным;

- отсутствие действенных мер реагирования со стороны сотрудников полиции на провокационные и агрессивные действия посторонних лиц в отношении участников публичных мероприятий (бросание предметами и оскорбительные высказывания);

- длительность оформления протоколов о нарушениях Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях» в отделах внутренних дел, куда доставлялись задержанные за правонарушения, совершенные при проведении общественно-массовых акций, и где не было предусмотрено увеличение количества сотрудников в дежурных частях;

- отказы в предоставлении возможности связаться с адвокатами (в отдельных случаях);

- непредоставление родственникам и защитникам информации о месте нахождения отдельных задержанных лиц или предоставление неопределенной информации об их месте нахождения

(в отношении гражданки А., задержанной 14 января 2015 года, и гражданина В.И. Ионина, задержанного в ходе несогласованной акции 15 января 2015 года, которые вывозились из территориальных органов внутренних дел с целью проведения с ними «профилактических бесед» в неопределенные места).

Право на свободу объединений

В некоторой стране жил-был либерал, и притом такой откровенный, что никто слова не молвит, а он уж во все горло гаркает: «Ах, господа, господа! Что вы делаете! Ведь вы сами себя губите!» И никто на него за это не сердился, а, напротив, все говорили: «Пусть предупреждает — нам же лучше!»

М.Е. Салтыков-Щедрин

Некоммерческие организации (далее НКО) являются важным элементом государства и гражданского общества. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 225 тысяч НКО¹⁶¹. Государственная поддержка НКО в 2015 году составила более четырех миллиардов рублей¹⁶². Меры государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций предусматриваются с 2010 года¹⁶³. С 2012 по 2015 годы законодатель расширил перечень социально ориентированной деятельности, добавив борьбу с коррупцией, развитие межнационального сотрудничества, патриотическое воспитание и поиск воинских захоронений, профилактику пожаров, работу с мигрантами, реабилитацию наркозависимых и содействие повышению мобильности трудовых ресурсов, и перечень этот постоянно расширяется¹⁶⁴.

7 сентября 2015 года Президент Российской Федерации распорядился¹⁶⁵ о создании рабочей группы по выработке предложений о дополнительном регулировании деятельности социально ориентированных организаций, в состав которой входит и Уполномоченный. Целью создания рабочей группы является разработка наиболее благоприятных условий для социально-ориентированных и общественно полезных НКО.

Согласно пункту 4.1 статьи 31 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» не допускается заключение политической партией, ее региональным отделением и иным структурным подразделением сделок с некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента. В соответствии с пунктом 6 статьи 3 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, запрещается каким-либо образом «в иных формах участвовать в избирательных кампаниях, кампаниях референдума».

Следует отметить, что первоначальной целью закона об иностранных агентах являлась реализация принципов открытости, публичности и транспарентности в деятельности НКО, выполняющих функции иностранного агента, получающих финансирование из-за рубежа и занимающихся политической деятельностью. Иными словами, государство и общество должны знать, кто и на какие средства занимается деятельностью, преследующей политические цели. Но на практике несовершенство законодательства и его произвольно-выборочное толкование привели к печальным последствиям деятельности ряда организаций.

По данным на декабрь 2015 года в реестр «иностранцев» внесено 107 организаций¹⁶⁶. Эти некоммерческие организации подпадают под отдельные ограничения деятельности¹⁶⁷.

161. По данным Минюста России на декабрь 2015 г. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx>.

162. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

163. Федеральный закон от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

164. В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находятся шесть законопроектов о расширении перечня видов деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

165. Распоряжение Президента Российской Федерации от 07.09.2015 № 266-рп «О рабочей группе по выработке предложений о дополнительном регулировании деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, созданных для достижения общественно полезных целей».

166. Минюст России URL: <http://minjust.ru/node/2661?theme=minjust>.

167. Иностранцам запрещается совершать сделки с политическими партиями, участвовать в избирательных кампаниях и кампаниях референдума. П. «н» ч.3 ст.30, п. «д» ч.4.1 ст.31 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О политических партиях», ч.6 ст.3, п. «а» ч.6 ст.58 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29. – ст. 2950; 2002. – № 24. – ст. 2253.

С мая по ноябрь 2015 года по причине внесения в реестр «иностранных агентов» ликвидированы 14 НКО, преобладающее большинство из которых — правозащитные. Несмотря на то, что доля организаций, внесенных в реестр «иностранных агентов» составляет менее 0,05% от общего количества зарегистрированных и действующих в России НКО, именно их проблемы являются предметом пристального внимания зарубежных и международных организаций. Обращается внимание, в частности, на то, что вызывает сложности законодательный пробел¹⁶⁸ в части существования возможности проводить органами прокуратуры бессрочные проверки. В некоторых случаях¹⁶⁹ прокуратура злоупотребляет правом и чрезмерно длящимися проверками парализует деятельность НКО. Конституционный Суд Российской Федерации своим Постановлением от 17 февраля 2015 года №2-П признал отдельные нормы федерального законодательства не соответствующими Конституции Российской Федерации, однако нормативный акт об устранении изменений этих несоответствий до настоящего времени не принят.

Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной».

На решение этого вопроса был направлен законопроект № 865550-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»». 14 декабря 2015 года состоялся очередной перенос его рассмотрения в первом чтении.

Вместе с тем был издан Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 мая 2015 года № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 года № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»», который заложил следующие требования к проверкам:

- при определении срока представления статистической и иной информации, справок, документов, других материалов и их копий проверяемому органу (организации) следует применять принцип разумности. Срок исполнения требования менее чем в один день может быть установлен только в исключительных ситуациях, это возможно в случае угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства, имуществу, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- о проверке необходимо сообщить не позднее дня ее начала; проверка не должна превышать 20 рабочих дней; по решению прокурора (его заместителя) она может быть продлена один раз не более чем на 20 дней, решение о последующем продлении на этот же срок принимает вышестоящий прокурор (его заместитель);

- в отношении органа (организации), ведущего деятельность в нескольких регионах, срок проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному подразделению, региональному отделению. В некоторых случаях проверка может быть приостановлена по решению прокурора (его заместителя) на срок до шести месяцев. Это делается, если нужно провести специальные исследования, экспертизы, ревизии, получить дополнительные документы и информацию, которые могут повлиять на выводы проверки. Если такие мероприятия не завер-

168. П.1 ст.6, п.1 ст.22 Федерального закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – ст. 4472.

169. Была парализована работа региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие».

шены в течение указанного времени, приостановление продлевается по решению вышестоящего прокурора (его заместителя);

– о продлении (приостановлении, возобновлении) проверки необходимо сообщить руководителю проверяемого органа (организации). Кроме того, он вправе ознакомиться с актом проверки в течение десяти рабочих дней после ее окончания.

Что касается выплаты штрафов, то, как показывает практика, организациям, целью которых не является извлечение прибыли, собрать сумму в несколько сотен тысяч рублей удастся лишь путем привлечения общественных средств. Так, за помощью к народу посредством интернет-ресурсов обратились Общественная организация «Пермский региональный правозащитный центр», Межрегиональный общественный фонд содействия развитию гражданского общества «ГОЛОС Поволжье», Нижегородская региональная общественная организация «Экологический центр «Дронт»», ООД «За права человека» и другие.

Вместо того чтобы выполнять уставные задачи и функции, НКО вынуждены участвовать в бесконечных административных и гражданских судебных процессах.

Так, 25 мая 2015 года Фонд некоммерческих программ «Династия» был включен в реестр после того, как проверка, проведенная Минюстом России, выявила, что организация профинансировала два проекта Фонда «Либеральной миссии» (книга «Право и власть» и семинары «Я думаю»). Таким образом, факт финансирования просветительских проектов оказался достаточным признаком «политической деятельности».

17 июня 2015 года представитель Уполномоченного присутствовал на судебном разбирательстве по делу об административном правонарушении, предусмотренным ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ в отношении Фонда некоммерческих программ «Династия». В связи с тем, что организация самостоятельно не подала заявление на внесение своих данных в реестр, она была оштрафована на 300 тысяч рублей. В итоге 31 октября 2015 года фонд объявил о прекращении своей деятельности.

Стоит отметить, что с 2002 года указанная организация занималась развитием фундаментальной науки и просветительской деятельности, поиском талантов, поддержкой идей и проектов в области естественных и общественных наук. С 2003 года фонд входил в состав Форума доноров — ассоциации российских и зарубежных грантодающих организаций. «Династия» являлась крупнейшим спонсором издания научно-популярных книг, проведения научных школ, циклов лекций конференций и т.д.

Факт включения фонда «Династия» в реестр «иностранных агентов» вызвал большой общественный резонанс. 6 июня 2015 года в Москве состоялась акция «Против мракобесия и невежества», участники которой потребовали прекратить преследование научных, просветительских организаций и благотворительных фондов.

Отдавая должное значимости деятельности фонда для развития российской науки, Уполномоченный не раз поднимал вопрос по поводу судьбы «Династии» перед руководством Минюста.

О самоликвидации в связи с нежеланием мириться со статусом «иностранного агента» заявила Нижегородская областная социально-экологическая общественная организация «Зеленый мир», внесенная в соответствующий реестр.

Неравнодушную реакцию общественности вызвало включение 22 мая 2015 года в реестр «иностранных агентов» Нижегородской региональной общественной организации «Экологический центр «Дронт»». С 1989 года организация осуществляла различные природоохранные программы и проекты. Данный экологический центр, в частности, реализовывал программу, направленную на вовлечение рядовых граждан в выполнение проектов, связанных с энергосбережением и энергоэффективностью.

Всемирный фонд дикой природы финансировал экспертизу проекта поднятия уровня Чебоксарского водохранилища от отметки 68 метров, а Международный фонд защиты животных IFAW

перечислил деньги на проект «Внимание, черепаха!». Как выяснилось, обе организации получали иностранное финансирование, однако «Дронт» не указал это в отчете.

Руководитель экологического центра «Дронт» А. Каюмов участвовал в митинге за возврат все-народных выборов мэра. По информации Минюста России, организация также поддержала освобождение эколога Е. Витишко и прекращение преследования экологических активистов Северного Кавказа. Эти акции в Минюсте России расценили как деятельность, выходящую за пределы охраны окружающей среды.

Центр «Дронт» также публикует газету «Берегиня», которая распространяется в 65 субъектах Российской Федерации (хотя ее общий тираж составляет 1 500 экземпляров). Таким образом, как считают в Минюсте России, ее издатели имеют возможность воздействовать на общественное мнение. В 2013 году в одном из интервью, опубликованном в газете «Берегиня», А. Каюмов, в частности, заявил о необходимости изменения федерального экологического законодательства в части восстановления экологической экспертизы и деятельности экологических фондов, а в 2014 году дал оценку проекта закона о внесении изменений в КоАП РФ, связанных с обеспечением сохранения биологического разнообразия и повышением дисциплины природопользователей. Эта деятельность, по мнению Минюста России, является политической.

В итоге, экологический центр был оштрафован на 300 тысяч рублей по ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ. Руководитель экоцентра А. Каюмов заявил, что до конца года ликвидирует «Дронт» и создаст другую организацию, в рамках которой экологический центр продолжит свою работу.

О своей ликвидации заявила также Межрегиональная общественная организация «Комитет против пыток», поскольку ее руководитель И. Каляпин не смог согласиться с унижительным ярлыком «иностранного агента»¹⁷⁰.

Вызвавший возмущение факт нападения на офис Межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» в Грозном в Чеченской Республике 3 июня 2015 года до сих пор не расследован.

Следственным управлением УМВД России по городу Грозный 4 июня 2015 года было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 167 Уголовного Кодекса РФ (умышленное уничтожение или повреждение имущества). Уголовное дело передано для расследования в СУ СК РФ по Чеченской Республике, поскольку в действиях нападавших содержатся признаки преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 139 Уголовного Кодекса РФ (нарушение неприкосновенности жилища). При этом по факту несвоевременного реагирования сотрудниками полиции на сообщение о совершенном преступлении была проведена служебная проверка. По ее итогам каких-либо нарушений не установлено, хотя имеет место расхождение данных о прибытии сотрудников полиции между официальными документами и временем их прибытия, зафиксированным видеокамерами. Согласно записям видеокамер, сотрудники полиции прибыли спустя два часа после нападения, в то время как ближайшее подразделение полиции располагается в шести минутах от места происшествия.

По обращению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Прокуратурой Чеченской Республики было признано необоснованным решение СУ СК РФ по Чеченской Республике о несвоевременном реагировании сотрудников республиканского МВД. Однако результаты дополнительных проверок до сих пор неизвестны.

20 ноября 2014 года решением Минюста России в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов было включено информационное агентство «МЕМО.РУ». Актом по итогам проверки, проведенной Минюстом, было установлено, что:

- ИА «МЕМО.РУ» осуществляет информационную поддержку печатных изданий и сайтов, при этом направляя заявки на получение грантов в различные иностранные организации;
- денежные средства, в основном, направлялись на финансирование интернет-ресурса «Кавказский узел», зарегистрированного в качестве средства массовой информации, учредителем которого с 2008 года является ИА «МЕМО.РУ»;

170. URL: <http://www.pytkam.net/press-centr.novosti/4235>.

– твит-трансляции публичных акций и событий, связанных с проведением избирательных кампаний, размещение интервью и комментариев общественно-политических деятелей сочтено Минюстом России политической деятельностью.

8 декабря 2014 года представитель Уполномоченного присутствовал на судебном разбирательстве по делу об административном правонарушении в отношении ИА «МЕМО.РУ» — осуществление деятельности НКО, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр НКО, выполняющих данные функции (ч. 1 ст. 19.34 КоАП РФ). Оценки обоснованности признания организации «иностранном агентом» вновь упираются в определение политической деятельности.

Особым случаем можно считать преследование следственными и налоговыми органами руководителя Межрегионального общественного фонда содействия развитию гражданского общества «Голос-Поволжье» Л.Г. Кузьминой. В мае 2014 года межрайонная инспекция ФНС № 18 по Самарской области обнаружила неуплату налогов. При этом общероссийская Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос» уже заплатила налоги с пожертвований от Агентства США по международному развитию (USAID). После уплаты налога денежные средства перестали быть пожертвованием. Фонду «Голос-Поволжье» была перечислена часть суммы на ведение уставной деятельности. Однако налоговая инспекция потребовала заплатить налоги еще раз — теперь уже с региональной организации, причем в размере 2 222 521 рубль, а также штраф в сумме 401 101 рубль и пени в сумме 510 089 рублей — итого более трех миллионов рублей должна была заплатить правозащитница Л. Кузьмина — библиотекарь на пенсии.

Поскольку налоговые органы сочли, что Л. Кузьмина предоставила заведомо ложные сведения о размере полученного дохода, в отношении нее Следственным Комитетом РФ по Самарской области было возбуждено уголовное дело по ч. 1. ст. 199 Уголовного Кодекса РФ (уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации). Далее последовали обыски в квартире Л. Кузьминой и в офисе организации, арест на имущество и даже судебная психиатрическая экспертиза. Следствие велось несмотря на истечение сроков давности. Данное парадоксальное юридическое явление органы объясняли тем, что не все обстоятельства установлены и не все свидетели опрошены.

Даже после прекращения уголовного дела именно в связи с истечением срока давности налоговая инспекция до сих пор пытается взыскать с Л.Г. Кузьминой — теперь уже как физического лица — задолженность по налогам юридического лица.

«Охотой на ведьм» можно назвать выводы Главного управления Министерства юстиции в отношении правозащитного общества «Мемориал». Итоги проверки, проведенной Минюстом России в октябре 2015 года, гласят, что деятельность организации «подрывает основы конституционного строя РФ, призывает к свержению действующей власти и смене политического режима в стране».

В ноябре 2015 года Уполномоченным было направлено обращение Министру юстиции Российской Федерации, в котором ставились под сомнение некоторые выводы акта проверки от 30 октября 2015 года в отношении правозащитного центра «Мемориал». Ранее, при поддержке Уполномоченного, срок рассмотрения дела о ликвидации «Мемориала» был изменен, и организация успела внести поправки в устав, устранив несоответствие законодательству Российской Федерации.

Установив процедуру включения некоммерческих организаций в реестр организаций — иностранных агентов, законодатель не предусмотрел порядок исключения организаций из этого реестра при прекращении иностранного финансирования. Исходя из необходимости устранения данной правовой коллизии, Уполномоченный направил соответствующее обращение к Президенту Российской Федерации, которое Президент поддержал. По его поручению был подготовлен и принят Федеральным Собранием соответствующий закон, установивший порядок исключения организаций из реестра, с начала действия которого¹⁷¹ из реестра была исключена 21 некоммерческая организация¹⁷².

Неопределенность понятия «политическая деятельность»

«Не может такого закона быть! — искренне возмущался карась. — И щука зря не имеет права глотать, а должна прежде объяснения потребовать...»

М.Е. Салтыков-Щедрин

Анализ применения Закона «об иностранных агентах» позволяет сделать вывод, что первопричиной попадания организаций в реестр является чрезмерно широкое толкование политической деятельности, в связи с чем практически любая деятельность, при желании, может признаваться политической.

30 апреля 2015 года Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился к Президенту Российской Федерации¹⁷³ с просьбой создать рабочую группу с целью совершенствования законодательства, регулирующего статус НКО, выполняющих функции иностранного агента, в части определения понятия «политическая деятельность», выработки рекомендаций относительно осуществления и определения правовых последствий политической деятельности. Уполномоченным в своем обращении были отмечены следующие проблемы:

- включение в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, организаций, деятельность которых прямо исключена из определения политической деятельности нормой закона;

- отсутствие законодательно закрепленного понятия политической акции и способов воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, отсутствие методов такого воздействия и признаков формирования общественного мнения;

- различная практика правоприменения закона об иностранных агентах в разных субъектах Российской Федерации. В одних регионах деятельность той или иной организации признается политической, в то время как в другом регионе таковой она не признается;

- расхождение мнений относительно понимания политической деятельности в решениях органов министерства юстиции и прокуратуры. Так, 11 марта 2015 года Тверской районный суд Москвы отказал в удовлетворении иска Правозащитного центра «Мемориал» к Министерству юстиции Российской Федерации об исключении организации из реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Поводом для внесения явилось представление Прокуратуры Москвы от 18 апреля 2013 года, вынесенное в адрес «Мемориала» по результатам прокурорской проверки, выявившей занятие НКО политической деятельностью и финансирование из иностранных источников. В то время как проверка, проведенная Управлением Минюста России по Москве с 3 по 28 февраля 2014 года, не выявила в деятельности ПЦ «Мемориал» необходимости внесения в реестр. Несмотря на позицию собственного ведомства, Минюст России 21 июля 2014 года внес организацию в реестр.

По результатам обращения Уполномоченного, а также вследствие инициативы Общественной Палаты и Совета при Президенте по правам человека, Распоряжением Президента Российской Федерации от 7 сентября 2015 года № 266-рп создана рабочая группа по выработке предложений о дополнительном регулировании деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций, созданных для достижения общественно полезных целей, которая в приоритетном порядке сосредоточилась на выработке критериев, уточняющих термин «политическая деятельность».

На момент подготовки Доклада Минюстом России был подготовлен проект федерального закона, направленный на уточнение понятия политической деятельности¹⁷⁴. Однако вопреки задачам конкретизации определение политической деятельности стало носить еще более широкий характер, несмотря на то, что Президент России В.В. Путин подчеркнул, что «понятие политической дея-

173. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

174. Проект федерального закона № 04/13/01-16/00045477 от 21.01.2016 «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части уточнения понятия политической деятельности».

тельности не должно быть размытым, «резиновым», оно должно быть единообразно понимаемым, под это нечетко сформулированное понятие нельзя ни в коем случае подгонять все, что нравится представителям власти или Минюсту, или кому угодно»¹⁷⁵.

Подготовленный Минюстом проект кардинально отличается от консенсусного варианта, достигнутого в рабочей группе. Перечисление сфер деятельности некоммерческих организаций, подпадающих под признание «политической», причем, независимо от целей и задач, указанных в учредительных документах, включает все, что может быть связано с интересами граждан, в защиту которых выступают НКО. Особенно критично, что к данным сферам отнесено законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики. То есть правозащитная деятельность отнесена к политической.

Цели политической деятельности также сформулированы в законе предельно широко и включают любое взаимодействие некоммерческих организаций с органами власти и органами местного самоуправления. Признавая необходимость определенных ограничений во избежание иностранного влияния на российскую государственную политику, нельзя не заметить, что предложенный перечень целей, средств и форм «политической деятельности» может быть отнесен даже к социально-ориентированным организациям: кризисным центрам для женщин, хосписам, благотворительным фондам и т.д., многие из которых просто не могут существовать без импортных препаратов, технических средств и пожертвований из различных источников.

Уполномоченным предложены поправки в проект закона «О внесении изменений в пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части уточнения понятия политической деятельности»:

- к критериям признания политической деятельности общественных организаций нужно отнести только конкретные формы участия: выдвижение кандидатов на выборах, участие в предвыборной агитации, организацию сбора денежных средств в избирательные фонды кандидатов, продвижение в общественном мнении положительного или негативного образа кандидатов, информационное и организационное сопровождение кандидатов в ходе избирательных кампаний, распространение призывов к изменению политической системы;

- не может рассматриваться в качестве политической деятельности НКО организация и проведение общественных дискуссий, экспертизы проектов нормативных актов, публичная оценка решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, затрагивающие права и законные интересы граждан, проведение обучающих и просветительских мероприятий, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, оказание правовой поддержки населению, проведение опросов общественного мнения и иных социологических исследований;

- к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, социальной поддержки граждан, защиты материнства и детства, пропаганды здорового образа жизни, защиты окружающей среды, исторического наследия, благотворительная деятельность и добровольчество.

Нежелательные организации

Стратегема № 6: Поднять шум на востоке — напасть на западе. Фокусники часто используют во время своих представлений метод «На востоке шуметь, на западе нападать». Так они отвлекают взгляд зрителей в другом направлении. Там же, куда публика в этот момент не смотрит, быстро и незаметно проделывается фокус.
Харро фон Зенгер

Создание разного рода коалиций, «дружащих» против России посредством замораживания политического диалога (например, ПАСЕ), введения экономических санкций и проведения антироссийской информационной пропаганды на фоне распространения терроризма представляет реальную угрозу национальной безопасности страны и, помимо внутренних источников правонарушений, негативно влияет извне на состояние основных прав российских граждан. В связи с этим принятие Российской Федерацией норм, основная цель которых оградить и защитить граждан России от деструктивной деятельности, является закономерным. При этом неоднозначной законодательной новацией 2015 года стало определение правового статуса иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой представляет угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства. Деятельность таких организаций может быть признана нежелательной на территории России и подвергаться ограничению¹⁷⁶. В настоящее время в реестре Минюста России зарегистрировано четыре нежелательные организации¹⁷⁷.

В случае признания организации нежелательной, она подвергается значительным санкциям и ограничениям, таким как запрет деятельности, осуществления программ, распространения материалов. За осуществление деятельности на такие организации накладывается административная (ст. 20.33 КоАП РФ) либо уголовная (ст. 284.1 УК РФ) ответственность. Отказаться от сотрудничества с такими организациями обязаны кредитные и не кредитные финансовые организации. В условиях нарастания угрозы экстремизма и терроризма эти ограничения не являются излишними и направлены на защиту прав граждан Российской Федерации. Ограничения также коснулись иностранных граждан и законодательства о государственной границе. В отношении иностранного гражданина может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, если этот гражданин включен в список граждан США, которым запрещается въезд в Россию.

Уполномоченным направлялось обращение Генеральному Прокурору Российской Федерации в связи с законодательным регулированием статуса нежелательных организаций, возникновением отдельных неопределенностей, связанных с прекращением их деятельности, а также порядком и способами завершения финансовых операций и расчетов. Между тем остается открытым вопрос об оценке критериев определения угрозы конституционному строю Российской Федерации, обороноспособности или безопасности государства. Уполномоченным подготовлено Заключение на Федеральный закон от 23 мая 2015 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷⁸, в котором отмечены основные недостатки правового регулирования статуса нежелательных организаций. В заключении, в частности, указывается, что в законодательстве не закреплена возможность оспаривания решения о включении в перечень нежелательных организаций в административном порядке или в суде, что ставит такие организации в неравное положение с другими участниками правоотношений в части защиты прав.

176. Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 1). – ст. 7597.

177. Национальный фонд в поддержку демократии (The National Endowment for Democracy), «Институт Открытое Общество Фонд Содействия» (OSI Assistance Foundation), Фонд «Открытое общество» (Open Society Foundation), Американо-российский фонд экономического и правового развития (U.S. Russia Foundation for Economic Advancement and the Rule of Law) // URL: <http://minjust.ru/ru/activity/nko/unwanted> // Минюст России.

178. Уполномоченный по правам человека в РФ // http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/zakljuchenie_upolnomochennogo_na_federalnyj_zakon_ot_23052015_acirc.

*Лишь веровать еще сильнее стал
В то, что и раньше правдою считал.
Роберт Фрост*

По данным Минюста России, на 1 октября 2015 года в России зарегистрировано 27 978 религиозных организаций, из них централизованных — 565 (в том числе 363 действуют на территории двух и более субъектов Российской Федерации, 243 — на территории одного субъекта), местных религиозных организаций — 26 342 (в том числе 216, не входящих в структуру централизованных религиозных организаций). Их количество неуклонно растет (на 1 января 2015 года — 27 496) и составляет в два раза больше, чем в РСФСР (на территории Республики Крым и города Севастополя зарегистрировано 335 религиозных организаций)¹⁷⁹.

Нередко под прикрытием религиозных объединений действуют тоталитарные, деструктивные организации сектантского типа, деятельность которых носит экстремистский характер. Наиболее зримым примером в этой сфере является деятельность запрещенной в России террористической организации «Исламское государство». В этой связи Уполномоченным неоднократно отмечалась опасность того, что под видом свободы вероисповедания может быть создан простор для злоупотребления группами граждан псевдорелигиозной направленности, преследующих порой экономические, идеологические, криминальные и даже политические цели, что чревато острой внутриконфессиональной конфронтацией, массовыми проявлениями религиозного фанатизма и экстремизма, культивирования асоциальности, отрицания конституционных обязанностей, нанесения ущерба нравственному, психическому и физическому здоровью их последователей и окружению.

В 2015 году произошла либерализация законодательства о статусе религиозных объединений и расширения их правомочий: обучение религии и религиозное воспитание такими объединениями не являются образовательной деятельностью и не подлежат лицензированию¹⁸⁰; установлен запрет на отнесение религиозных текстов Библии, Корана, Танах и Ганджур к экстремистским материалам¹⁸¹, закреплен механизм взаимодействия ФСИН с ведущими российскими конфессиями¹⁸², религиозные объединения выведены из-под действия целого ряда статей Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁸³ и Федерального закона «О некоммерческих организациях», ограничивающего возможности органов юстиции по проверке финансово-хозяйственной деятельности за деятельностью НКО и сдачи ими отчетности¹⁸⁴.

По поводу ряда положений законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» Уполномоченным были направлены в Государственную Думу замечания и предложения, часть из которых была законодателем учтена. Тем не менее, некоторые принципиальные предложения, к примеру, об установлении разумно короткого срока ожидания заявителем наделения религиозной группы статусом юридического лица остались без внимания. Это привело к тому, что теперь статус юридического лица религиозной группе предоставляется автоматически, причем наделяет вновь образованную религиозную организацию значительным комплексом правомочий и доступом к специальным льготам и правам. После вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 года № 261 в реестр зарегистрированных на территории Российской Федерации некоммерческих организаций внесены сведения о 703 религиозных организациях (в том числе о 199 религиозных организациях, действующих в Крымском федеральном округе), а также поступило 32 уведомления о начале деятельности религиозных групп¹⁸⁵.

179. Ответ Минюста России.

180. Федеральный закон от 13.07.2015 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (ч. 1). – ст. 4387.

181. Федеральный закон от 23.11.2015 № 314-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 48 (ч. 1). – ст. 6680.

182. Федеральный закон от 20.04.2015 № 103-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 17 (ч. 4). – ст. 2478.

183. Федеральным законом от 06.04.2015 № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» одновременно внесены изменения, согласно которым вопросы учредителей и иных юридических или физических лиц в деятельности религиозных организаций определяются уставом и (или) внутренними установлениями религиозных организаций. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 14. – ст. 2020.

184. Федеральный закон от 28.11.2015 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 48 (ч. 1). – ст. 6707.

185. Ответ Минюста России.

Защита конституционных прав на свободу совести и свободу вероисповедания находится на постоянном контроле Уполномоченного¹⁸⁶, в том числе по вопросу дальнейшего совершенствования законодательства с учетом опыта зарубежных государств и в соответствии с выработанной государством целостной концептуальной моделью политики в сфере национальной безопасности и защиты прав граждан. Зарубежный опыт учитывается в части установления требований к численности граждан для наделения религиозной группы статусом юридического лица, совершенствования института государственной религиоведческой экспертизы, поэтапного наделения групп специальными налоговыми льготами и публичными полномочиями после «разумно короткого срока ожидания»¹⁸⁷, возложения полномочий по изучению новых религиозных движений и обобщения правоприменительной практики в целях защиты прав граждан, ужесточения ответственности за злоупотребление свободой совести и вероисповедания.

Сроки давности привлечения к административной ответственности могут не иметь никаких сроков

В соответствии со статьей 4.5 КоАП Российской Федерации за нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

В то же время статья названного Закона 19.34 предусматривает административную ответственность за осуществление деятельности некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, не включенной в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Из буквального толкования статьи 19.34 неясным видится момент, с которого могут быть начаты привлечения к административной ответственности, поскольку не определено, что конкретно признается противоправным деянием.

Как показывает судебная практика, срок привлечения к административной ответственности исчисляется с момента выявления правонарушения — таким образом, оно признается длящимся.

Так, в отношении региональной общественной организации «Союз «Женщины Дона» было вынесено постановление мирового судьи от 11 июля 2014 года о привлечении ее к административной ответственности по части 1 статьи 19.34 КоАП Российской Федерации в связи с проведением организацией мероприятий, имевших место более одного года назад.

В отношении вышеупомянутого информационного агентства «МЕМО.РУ», привлеченного к административной ответственности по статье 19.34 КоАП Российской Федерации, предметом проверок также оказалась деятельность в период с декабря 2012 года по декабрь 2015 года.

Как показывает судебная практика, срок привлечения к административной ответственности исчисляется с момента выявления правонарушения. В результате административная ответственность может наступить спустя год и более после того, как НКО отказались от иностранного финансирования и (или) осуществления политической деятельности. Такой порядок исчисления срока давности ставит НКО (даже прекративших исполнять функции иностранных агентов) практически в бессрочную зависимость от проверяющих органов.

В случае если подача заявления на включение в реестр будет являться обязанностью НКО, то диспозицию статьи 19.34 стоит изложить как «неисполнение обязанности по подаче заявления о включении в реестр иностранных агентов». Таким образом, данное правонарушение не будет длящимся, а годичный срок будет отсчитываться с момента неисполнения обязанности. Возникновение данной обязанности в конкретный момент времени при наличии одновременно двух факторов (финансирования и признаков политической деятельности организации) должна быть обоснована

186. Запрос Министру юстиции России А.В. Коновалову.

187. Кимля и другие против России (Kimlya and Others v. Russia): Постановление Европейского Суда по правам человека от 01.10.2009 (жалобы №№ 76836/01, 32782/03) // URL: <http://europeancourt.ru>.

контролирующим органом. В этом случае НКО будет вправе предоставить достоверные данные, когда именно они получали иностранное финансирование и когда именно реализовывалась деятельность, подпадающая под признаки политической. Это будет являться залогом состоятельности административного спора и позволит избежать автоматического и бессрочного объявления организаций нарушителями законодательства.

2.5. Гражданские права

Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

ч.1 ст. 22 Конституции Российской Федерации

Народ — кто сам себе не врет.

Народ — кто враг духовной лени.

Лишь тот, кто мыслит, — тот народ,

Все остальные — население.

Е.А. Евтушенко

Большие проблемы малочисленных народов

Состояние прав и свобод коренных малочисленных народов (далее — КМН, малочисленные народы), населяющих территорию России, в современных условиях обретает особую актуальность, требуя пристального внимания со стороны государства и общества. Районы традиционного расселения КМН зачастую рассматриваются, прежде всего, с точки зрения перспективы освоения природных ресурсов. Территории, населяемые некоторыми коренными народами, имеют также исключительное коммуникационное значение, поскольку по ним или в непосредственной близости от них пролегают стратегические, иногда трансконтинентальные транспортные артерии: Транссибирская и Байкало-Амурская железнодорожные магистрали, Северный (Арктический) морской путь, стратегические нефтепроводы, газопроводы и автострасы.

Вместе с тем особая ценность упомянутых стратегических районов таит в себе явные и скрытые угрозы для проживающих здесь нескольких десятков коренных народов: в части их самоидентификации, способа хозяйствования, образа жизни и культуры, неотделимых от природно-ландшафтных, климатических и иных специфических условий их традиционной среды обитания. Небольшая численность этих народов является ключевым фактором их уязвимости с точки зрения самобытности и идентичности.

Статья 26 Конституции Российской Федерации предоставила каждому право определять и указывать свою национальную принадлежность, признавая незаконным принуждение к этому. При этом сегодня в России не существует специального документа, подтверждающего национальную принадлежность его обладателя, что порождает немало практических сложностей для такой социально уязвимой группы, как малочисленные народы, которые в свою очередь столкнулись с проблемами, связанными с реализацией своих прав, льгот и преференций. Например, прохождение альтернативной гражданской службы и более ранний выход на пенсию, закрепление охотничьих угодий и оленьих пастбищ, получение повышенных квот на промысловые виды деятельности, возможностей пользоваться льготным режимом приобретения охотничьего оружия и его использования, и прочие сложности. Одновременно проблема удостоверения национальной принадлежности граждан ставит в затруднительное положение социальные органы, оказывающие адресную помощь КМН, усложняет деятельность природоохранных и правоохранительных органов, осуществляющих контроль законности добычи биологических ресурсов и т.д.

Данную проблему формально снимает Положение о паспорте гражданина Российской Федерации¹⁸⁸, которым предусмотрено, что к бланкам паспортов, предназначенных для оформления в той или иной республике, входящей в состав Российской Федерации, могут прилагаться специальные вкладыши, в которых фиксируются сведения о личности проживающего в субъекте лица, в том числе о его национальности. Многие республики: Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия) — воспользовались этим правом.

Однако возможности такой документальной фиксации национальной принадлежности не получили представители КМН, проживающие в субъектах, не имеющих республиканского статуса, например, в Сахалинской и Мурманской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и т.п. Кроме того, в законодательстве не установлены порядок и правовые механизмы определения национальной идентичности представителей КМН, равно как отсутствует и четкая единообразная административная практика на этот счет.

В целях полноценной реализации конституционного права каждого определять свою национальную принадлежность целесообразно внести в Положение о паспорте гражданина Российской Федерации изменение, согласно которому по желанию гражданина, относящего себя к тому или иному коренному малочисленному народу, в его паспорте должна быть произведена отметка о национальной принадлежности. Важно также разработать единообразную методику определения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Российской Федерации, придав ей, очевидно, статус рамочного (рекомендательного) правового акта.

Уполномоченный выражает надежду, что внесенный уже 27 января 2016 года в Государственную Думу проект федерального закона № 984312-6 «О внесении изменений в Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты», направленный на реализацию гарантированного Конституцией Российской Федерации права определять и указывать свою национальную принадлежность в том числе лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, будет принят. Это позволит им воспользоваться большинством прав и преференций, гарантированных федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и международными правовыми актами в целях сохранения их этнокультурного своеобразия.

Статья 69 Конституции Российской Федерации, а также общепризнанные принципы и нормы международного права однозначно свидетельствуют о признании исключительной правосубъектности коренных малочисленных народов, чьи традиции, язык, образ жизни и иные специфические проявления национальной идентичности находятся под угрозой исчезновения. Федеральный закон от 22 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹⁸⁹ (далее — Федеральный закон от 22 апреля 1999 года № 82-ФЗ) определяет «коренные малочисленные народы Российской Федерации» как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями (статья 1). Исходя из этих критериев, сформирован Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации¹⁹⁰, включающий в себя 47 этносов.

Однако перечень не включает отдельные этнические группы, которые вполне заслуженно претендуют на признание коренными малочисленными народами. Например, такие как хамниганы (общая численность не превышает 3 тысяч человек) или коми-ижемцы (уже давно добиваются статуса коренного малочисленного народа, их численность не превышает 15 тысяч человек). Правительству Российской Федерации необходимо рассмотреть вопрос о создании экспертной комиссии для рассмотрения вопроса об отнесении коми-ижемцев и хамниганов к коренным мало-

188. Постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (ред. от 23.06.2014) «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 28. — ст. 3444.

189. Собр. законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 18. — ст. 2208.

190. Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (в ред. от 25.08.2015). // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 14. — ст. 1493.

численным народам Российской Федерации и, в случае положительного решения, внести изменения в вышеназванный перечень в части включения их в официальный список коренных малочисленных народов.

Еще одна проблема, связанная с возможностями реализации КМН своих прав, — это численный порог (не более 50 тысяч человек). Следует рассмотреть вопрос о целесообразности и обоснованности установления в качестве основания отнесения этносов к категории КМН критерия численности и о возможности пересмотреть это требование применительно к отдельным ситуациям.

Существуют и другие противоречия, связанные с критериями и порядком признания того или иного народа коренным и малочисленным. Так, в соответствии с вышеназванным положением Федерального закона от 22 апреля 1999 года № 82-ФЗ постановлением Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 года № 191¹⁹¹, в отступление от универсального количественного критерия малочисленности, установлен перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан, к которым отнесены 14 народов: аварцы, агулы, азербайджанцы, даргинцы, кумыки, лакцы, лезгины, таты, табасаранцы, ногайцы, рутульцы, цахуры, чеченцы-акинцы, и даже русские. На этом основании пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 28 марта 2001 года № 236¹⁹² установлено считать данный перечень частью Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации.

В то же время парадоксально то, что в перечень КМН Республики Дагестана, напротив, не включены 16 этнических образований, которые по всем объективным свойствам как раз и являются и малочисленными, и коренными: андийцы, арчинцы, ахвахцы, багулалы, бежтинцы, ботлихцы, гинухцы, годоберинцы, гунзибцы, дидойцы (цезы), кайтагцы, каратинцы, кубачинцы, тиндибцы, хваршинцы и чамалинцы.

Возник также юридический вопрос о внесении караимов (караев) и крымчаков, проживающих в Республике Крым, в федеральный перечень КМН, поскольку по своим параметрам они подходят под этот статус.

В российском законодательстве на сегодняшний день отсутствуют действенные механизмы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования КМН при предоставлении им земельных участков в районах проживания этих народов для хозяйственной деятельности и промышленного освоения. В результате интенсивного использования природных ресурсов российского Севера сокращаются привычные для них территории обитания и природопользования, разрушается и загрязняется окружающая среда, приходят в упадок традиционные отрасли хозяйства и, как следствие, ухудшается их состояние здоровья. Уполномоченный считает необходимым принять соответствующие меры по предупреждению угроз жизнедеятельности коренных народов России, закрепив законодательно требование о проведении этнологической экспертизы в местах проживания КМН.

В ряде субъектов Российской Федерации уже существует и действует региональное законодательство, предусматривающее обязательную этнологическую экспертизу – как например в Республике Саха (Якутия)¹⁹³. Однако в целом состояние регионов в рассматриваемом вопросе всецело зависит от политической поддержки федерального центра. Поэтому, даже если они и принимают нормативно-правовые акты на уровне субъекта Российской Федерации, то их практическая эффективность напрямую зависит от наличия или отсутствия соответствующих норм в федеральном законодательстве.

Закон об этнологической экспертизе будет способствовать получению КМН полной и достоверной информации о проектах хозяйственной деятельности в местах их традиционного проживания и природопользования, а главное — возможности выразить собственное видение на приемлемость осуществления такой деятельности; позволит им стать полноценными участниками в процессе принятия решений, касающихся их исконной среды обитания и относящихся к ней при-

191. «Об особенностях применения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в Республике Дагестан».

192. «О Постановлении Государственного Совета Республики Дагестан от 18.10.2000 № 191» (странным образом, в нарушение требования части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации документ опубликован не был // Справка «КонсультантПлюс»).

193. Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)».

родных ресурсов. Учет мнения и интересов местного населения и использование результатов оценки воздействия позволит снизить, а возможно и полностью предотвратить, потенциально опасную хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на исконную среду обитания КМН, их традиционный образ жизни, в том числе природопользование. На этом основании Уполномоченный считает необходимым предложить Комитету Государственной думы по делам национальностей рассмотреть возможность подготовки проекта федерального закона об этнологической экспертизе в тесном сотрудничестве с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Представляется возможным принять во внимание концептуальные положения одного из региональных законов о проведении этнологической экспертизы, возможно, взяв их за основу проекта федерального закона; при этом представляется необходимым четко прописать цели, задачи, порядок и сроки проведения экспертизы, а также порядок формирования состава экспертных комиссий (в том числе с участием представителей этнических групп).

В связи с промышленным освоением Севера, Сибири и Дальнего Востока изменяется демографическая ситуация в этих районах. Серьезные разрушения и загрязнения природных комплексов, социальные и экономические изменения привели к сокращению продолжительности жизни и росту заболеваний. Показатели заболеваемости алкоголизмом, туберкулезом у коренных малочисленных народов Севера (КМНС) значительно выше среднестатистических по России. По данным исследований ученых Сибирского отделения Академии медицинских наук, уровень смертности на почве алкоголизма среди коренных народов Севера в 16–20 раз превышает уровень другого населения, проживающего в этих же районах¹⁹⁴. Смертность от инфекционных болезней, в основном от туберкулеза, среди КМНС — 60 на 100 тысяч человек, при средней по стране равной 23. Например, туберкулез среди северных народов Хабаровского края выявляется в два раза чаще, чем среди остального населения¹⁹⁵.

Высока доля смертности от так называемых внешних причин: несчастных случаев, убийств, самоубийств. К примеру, региональный уровень суицидов (количество в расчете на 100 тысяч жителей) в 2013 году в Ненецком АО («ареал» заселения КМНС ненцев) составил 51,3 случая, а в Чукотском АО (территория обитания КМНС чукчей) — 53,3, что превышает в 2,5 раза усредненные показатели в Российской Федерации (19,5) и на два порядка превосходит минимальный уровень по России (например, в республиках Северного Кавказа он стремится к нулевым отметкам).

Современные показатели смертности и рождаемости у коренных народов указывают на то, что коренные народы относятся к группе повышенного риска. Сравнение показателей дожития КМН Севера между переписями 2002 и 2010 годов свидетельствует о том, что показатели смертности у них выше, чем у всего населения России¹⁹⁶. Важно, что если в целом по России наблюдается темп прироста рождаемости 29,9%, то у КМН отдельных регионов этот показатель составляет всего 7,8% в Бурятии, 4,3% в Тыве и на Таймыре 0,4%.

В Докладе Уполномоченного за 2014 год отмечалось, что проблемы реализации права коренных малочисленных народов на исконную среду обитания и традиционный образ жизни требуется решать на системной основе; указывалось также на необходимость координации деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, а также организации взаимодействия всех заинтересованных сторон. В связи с этим Уполномоченным направлено обращение в Министерство культуры Российской Федерации, а затем и в Администрацию Президента Российской Федерации, с предложением создать рабочую группу по вопросам обеспечения прав коренных малочисленных народов с включением в нее представителей всех заинтересованных сторон: как органов государственной власти, так и институтов гражданского общества, а также уполномоченных по правам человека и по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации.

194. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона № 171570-3 «О внесении дополнений и изменения в статью 26 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СПС «Консультант плюс» URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;data обращения: 20.12.2015>.

195. Доклад министра здравоохранения Хабаровского края на расширенном заседании Правительства края по вопросу «О краевой целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, проживающих в Хабаровском крае, на 2012–2014 годы» // URL: <http://zdrav.medkhv.ru/node/418>.

196. Темп прироста смертности с 2002 по 2010 гг. у коренного населения Корякского региона составил 44,6 %, Чукотского автономного округа – 15,0%. Рост смертности у всего населения и у КМН в 2011 году на Таймыре соотносится как 11,2 и 16,0%. Показатели младенческой смертности среди представителей КМНС значительно выше среднероссийских показателей (в 1,8 раза).

Вопросы обеспечения прав КМН и иных национальных меньшинств, включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, продолжают оставаться актуальными и находятся на контроле Уполномоченного.

Одной из основных сложностей исследования проблем устойчивого развития коренных малочисленных народов является недостаточность статистических данных о социально-экономическом положении коренных малочисленных народов. Уполномоченным ведется мониторинг ситуации в области реализации КМН своих прав с целью дальнейшего совершенствования законодательства и поиска оптимальных решений, направленных на поддержание жизнедеятельности КМН в Российской Федерации.

Миграционные процессы и защита прав иностранных граждан на территории Российской Федерации

В последние годы все отчетливее выявляются новые реалии и новые вызовы, с которыми приходится или придется сталкиваться Российской Федерации. Нарастающий процесс глобализации не ограничивается формированием новых финансовых и информационных потоков, но и активно влияет на интенсивность и структуру транснациональной миграции. На первый план выходят незаконная миграция и нелегальная трудовая иммиграция как один из основных источников распространения угрозы терроризма. Как Россия сможет адаптироваться к новой реальности во многом зависит от ее готовности ответить на эти вызовы взвешенной миграционной политикой, увязывающей национальные интересы страны и соблюдение прав человека.

Миграционный поток в Европу лишь косвенно коснулся России, поскольку потенциальные беженцы большей частью рассматривают Россию как транзитное государство на пути в страны западной Европы. Тем не менее Уполномоченному дважды пришлось вмешиваться в ситуацию, когда норвежские и финские пограничные службы блокировали погранпереходы в свои страны и оставили под открытым небом на морозе несколько тысяч человек. В результате совместных усилий представителей Пограничной службы ФСБ России, Уполномоченного и местных органов власти проблема была решена.

По состоянию на 1 января 2016 года на территории Российской Федерации находились 9 924 726 иностранных граждан.

По данным Автоматизированной системы аналитической отчетности ФМС России, за 2015 год зафиксировано почти 54,5 миллиона пересечений (въезда) иностранными гражданами и лицами без гражданства государственной границы Российской Федерации, что на 4,4% больше показателя за аналогичный период прошлого года. В 2015 году на территорию Российской Федерации въехало более 17 миллионов иностранных граждан. Наибольшая доля (55,6%) в числе прибывших мигрантов по-прежнему принадлежит гражданам Украины, Узбекистана, Казахстана и Таджикистана.

В 2015 году гражданство Российской Федерации приобрели 209 799 человек. Среди иностранных граждан, приобретших гражданство Российской Федерации в 2015 году, основную долю составляют граждане государств — участников СНГ (91,0%), среди которых 35,3% — граждане Украины.

Особую обеспокоенность вызывают миграционные процессы, вызванные радикализацией гражданского конфликта на Украине в 2014 году. Всего в период с 1 апреля 2014 года на территорию Российской Федерации въехало (без убытия) 1,1 миллиона лиц, ранее проживающих на юго-востоке Украины. На территории 61 субъекта Российской Федерации развернуто 282 пункта временного размещения (ПВР), в которых были обустроены более 13 тысяч человек, в том числе более 4 тысяч детей.

Анализируя ситуацию с приемом и обустройством граждан Украины, ищущих убежище на территории России, следует признать, что, несмотря на привлечение значительных финансовых и материальных ресурсов, действия исполнительных органов государственной власти все это время носили сугубо временный характер и были рассчитаны на возвращение украинских граждан в места постоянного проживания на территории Украины. Именно это предусматривает постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1502, в соответствии с которым определен исчерпывающий перечень населенных пунктов в Донецкой и Луганской областях Украины, жители которых могут рассчитывать на государственную поддержку. Не попавшие в этот список украинские граждане должны решать вопросы своего дальнейшего проживания самостоятельно.

В адрес Уполномоченного, как и в адрес уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, приходят обращения, в которых приводятся примеры попыток принудительного выселения из ПВР одиноких матерей с несовершеннолетними детьми, инвалидов и стариков, поскольку они не отвечают критериям определений, содержащихся в указанном постановлении Правительства. Очевидно, что решения федеральных и региональных органов государственной власти в отношении пострадавших граждан Украины не отражают сложившуюся в ПВР ситуацию и, как следствие, реальное число украинских граждан, действительно нуждающихся в помощи.

К сожалению, не все украинские граждане имеют возможность самостоятельно обустроиться на территории России или вернуться на территорию Украины. Даже в отсутствие боевых действий и при наличии сохранившегося жилья возвращение домой для части жителей Юго-Востока Украины остается весьма проблематичным. Уровень медицинского обслуживания и лекарственного обеспечения, социальной и других видов помощи в этом регионе несопоставим с тем, что они получают в России. Сохраняются проблемы с дошкольным и начальным школьным образованием. Фактически, люди вновь будут поставлены на грань выживания.

Не вызывает сомнения необходимость дифференциации государственной помощи украинским гражданам, вынужденно покинувшим места своего проживания на Украине. Однако вывод о целесообразности государственной поддержки каждого конкретного гражданина должен строиться не на формальных оценках общественно-политической ситуации на Юго-Востоке Украины, а на совокупности всех данных, препятствующих его возвращению на родину.

Одним из вариантов решения проблемы, связанной с обустройством пострадавших украинских граждан, может стать Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Практическая реализация Государственной программы осуществляется в 59 субъектах Российской Федерации в 8 федеральных округах. В 2015 году к работе в рамках программы приступили Удмуртская Республика, Астраханская, Вологодская, Ленинградская и Рязанская области. В 2015 году принято 114 348 заявлений об участии в реализации Государственной программы, оформлено 104 529 свидетельств участника Государственной программы. Граждане Украины составляют 60,2% от общего числа участников программы.

Вместе с тем, исходя из социально-экономической обстановки в России, необходимо активизировать информационные кампании, направленные на поддержку программ переселения соотечественников, включая повышение уровня толерантности местного населения. Успешная реализация переселенческих программ возможна только в случае соблюдения устойчивого баланса интересов местных жителей, переселенцев, работодателей и государства.

В 2015 году в территориальные органы ФМС России от иностранных граждан поступило 1 358 ходатайств о признании беженцами и 151 131 заявление о предоставлении временного убежища из 60 стран. Среди обратившихся наибольшее количество составляют граждане Украины (около 130 тысяч человек, или 98%), Сирии (1,4 тысячи человек, или 1,1%) и Афганистана (1,1 тысячи человек,

или 0,8%). Обращает на себя внимание, что только 112 человек, или 8,2% смогли доказать свое право на получение статуса беженца, причем большая часть из них является украинскими гражданами.

По состоянию на 31 декабря 2015 года на учете территориальных органов ФМС России состояло 770 беженцев и 313 707 лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации. Очевидно, что для такой страны, как Россия, эти цифры абсолютно не отражают реального положения дел в этой сфере. Причем вне зависимости от событий, происходящих в мире, число иммигрантов, признанных беженцами в России, за последние десять лет практически не менялось и составляло от 500 до 900 человек в год. Аналогичная ситуация и с лицами, получившими временное убежище по гуманитарным основаниям: их число за те же годы не превышало пяти тысяч человек. Соотношение мигрантов из стран СНГ и Евросоюза достигло 70% и 10% соответственно. В последние годы число мигрантов в России увеличилось почти на 40%¹⁹⁷.

Несмотря на то что по данным Всемирного банка Россия занимает второе место после США по приему иммигрантов, для страны, присоединившейся к Конвенции ООН (1951 года) и Протоколу (1967 года), касающихся статуса беженцев, процесс признания иммигрантов беженцами требует серьезного совершенствования.

Так, во втором полугодии 2015 года наметилась тенденция к сокращению их числа — на 1 января 2016 года на территории Российской Федерации находилось на 9,5% меньше иностранных граждан, чем на 1 января 2015 года. Это можно объяснить тем, что процедура их легализации чрезвычайно усложнена. В свою очередь, это ставит под сомнение возможность беспрепятственной реализации иммигрантами прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Особое значение это приобретает в связи с тем, что в соответствии с законодательством Российской Федерации, иммигрант может утратить свой легальный статус на каждом этапе пребывания в Российской Федерации начиная от въезда в страну, регистрации, трудоустройства и заканчивая выездом. Отсутствие легального статуса влечет за собой высылку иммигранта за пределы России.

Надо также отметить, что в Федеральной миграционной службе России отсутствует управление по делам беженцев и вынужденной миграции — соответствующий отдел входит в состав Управления по вопросам гражданства. Очевидно, что гражданство и убежище представляют собой разные общественные институты, имеющие совершенно различные правовые источники. Имеющее место невнимание к институту убежища привело к тому, что судебные органы, как правило, не готовы к рассмотрению дел по предоставлению убежища, судьи не знают международных правовых документов в этой области и находят для себя простой выход в том, что принимают решения почти исключительно по подсказке государственных органов. Нельзя не отметить, что параллельной проблемой стало положение в России лиц без гражданства, по которым также принимаются решения об административном выдворении, хотя исполнить такое решение невозможно из-за отсутствия страны, которая обязана их принять.

Серьезной проблемой в сфере регулирования и контролирования миграции является ведомственная разобщенность. Вопросами адаптации и интеграции мигрантов только на федеральном уровне занимаются сразу несколько ведомств (в структуре ФМС России, Минтруд России и Минобрнауки России). Однако ни одно из них не является головным координатором в решении данных задач. Соответственно, до сих пор не выработано четкой стратегии государственной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов и защиты укоренившегося населения.

Все указанное свидетельствует о том, что назрела необходимость выделения института убежища в отдельный объект управления, включающий управляющий орган на федеральном уровне (по меньшей мере полноценное управление в рамках ФМС России), назначения ответственного лица в правительстве РФ, отвечающего за данный вопрос, проведения специального обучения судей международному праву в области предоставления убежища, обобщения судебной практики, а также создания специальной площадки для обсуждения проблемы убежища со смежными министерствами и ведомствами, судебными органами, общественными организациями, представителя-

ми УВКБ ООН, давно и эффективно занимающимися проблемами беженцев и других групп вынужденных мигрантов.

Несомненно, миграционные процессы влияют на состояние социокультурного баланса, когда права мигрантов могут вступать в конфликт с правами местного укоренившегося населения. Сегодня эксперты отмечают, что если в 90-е годы и в начале 2000-х годов мигранты воспринимались в первую очередь, как экономические конкуренты, а в середине 2000-х годов на первый план вышла криминальная составляющая неконтролируемой миграции, и резонансные преступления, совершаемые мигрантами, вызывали к жизни многочисленные протестные акции, то в 2010-е годы в мигрантах (в первую очередь, выходцев из мусульманских стран) все чаще видят проводников этно-религиозного экстремизма.

По данным ФКУ «ГИАЦ МВД России», в 2015 году иностранными гражданами на территории Российской Федерации совершено 46 388 преступлений, в том числе гражданами государств — участников СНГ — 37 232 преступлений, или 87% от общего числа. Удельный вес совершенных иностранными гражданами преступлений в общем количестве раскрытых по Российской Федерации стабильно составляет 3,8%, при этом в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге этот показатель составляет 18,8%, 12,6% и 12,4%, соответственно.

В связи с этим представляется необходимым предпринять комплекс мер, нацеленных на недопущение формирования на территории Российской Федерации моноэтнических анклавов — мест компактного проживания большого числа мигрантов в одном небольшом населенном пункте, в одном районе крупного города. Административное регулирование определения мест проживания иммигрантов — один из редких случаев, когда такое администрирование является не только неизбежным, но и оправданным с точки зрения защиты прав и свобод в ее всеобщем измерении.

Особую остроту в последнее время приобретает вопрос появления в городах-миллионниках таких способов размещения приезжих, как расселение в хостелы¹⁹⁸. В связи с этим в сентябре 2015 года был разработан и внесен в Государственную Думу законопроект¹⁹⁹, который запрещает использовать жилые помещения в качестве гостиницы, иного средства временного размещения, а также предоставлять в них гостиничные услуги. Ранее законодатель пытался решить проблему с незаконной миграцией посредством ограничения числа лиц, зарегистрированных на единицу квадратных метров жилой площади, для чего был принят Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако реально он не препятствует превращению квартир в обычных жилых многоквартирных домах в подобие общежитий для мигрантов. Уполномоченный принимает участие в обсуждении законодательных инициатив в сфере миграции. В данном контексте устанавливаемые законом ограничения правового режима пребывания иностранных мигрантов в России оправданы императивами национальной безопасности.

С 1 января 2015 года упрощено регулирование трудовой деятельности иностранных граждан, в частности для мигрантов, въехавших в Россию в безвизовом порядке, механизм квотирования заменен на работу по патенту. Репрессивные меры в сфере трудового найма, равно как и ужесточение полицейского режима для мигрантов (например, вопросов их регистрации) зачастую дают лишь дополнительные поводы для обогащения нечистых на руку чиновников и правоохранителей. Одними лишь административными мерами негативные тенденции переломить не удастся, не подкрепив их шагами экономического, социального, информационного характера. Учитывая, что мигрантами в основном сейчас осваиваются и монополизируются наименее престижные профессии, необходимо снижением налоговых обременений, социальным льготированием, иными экономическими и административными регуляторами, адресными инвестициями в профобразование стимулировать привлекательность малоквалифицированного труда для самих россиян, поднять престиж не офисных, а по настоящему трудовых специальностей, возродив интерес к ним у коренного насе-

198. Например, по данным Управления Роспотребнадзора по г. Москве за 2015 год, в управление поступило более 360 обращений граждан, связанных с нарушением функционирования хостелов в жилых домах. За 2015 год Управлением Роспотребнадзора по г. Москве в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по предоставлению услуг временного размещения и проживания в хостелах, проведено более 100 проверок. По итогам проведенных проверок в 24 случаях деятельность хостелов была приостановлена по решению суда. URL: [http://77.rosпотребнадzor.ru](http://77.rosпотребнадзор.ru).

199. Законопроект № 876688-6 «О внесении изменения в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации».

ления России, в том числе за счет использования внутренней миграции между субъектами Российской Федерации. Для этого необходимы меры государственного характера по созданию условий для большей мобильности населения.

В целом необходимо менять политику государства по привлечению миграционных трудовых ресурсов. Она должна не столько служить делу сверхприбылей предпринимательского сообщества, сколько формировать перспективную стратегию, нацеленную на сбалансированное сочетание национальных и иностранных трудовых ресурсов при условии непреложного уважения, соблюдения и эффективной защиты прав, свобод и законных интересов как россиян, так и трудовых мигрантов. При этом нельзя забывать о необходимости всестороннего соблюдения прав мигрантов.

Представляется, что одним из вариантов оптимизации трудовой миграции в России может стать создание и развитие так называемых рекрутинговых компаний на территории стран-доноров. С помощью таких компаний можно производить на месте не только отбор кандидатов по профессиям, уровню образования, знанию языка, психоэмоциональной устойчивости и т.д., но и организовать соответствующую профессиональную подготовку.

Тем более что определенный опыт уже есть. В сентябре прошлого года в городе Ош Киргизской Республики открылся Центр по изучению и тестированию русского языка, на базе которого проводятся занятия по подготовке трудовых мигрантов, тестирование по русскому языку.

Разумеется, создание единичных учебных заведений ситуацию коренным образом изменить не сможет. Необходима серьезная модернизация системы управления трудовой миграцией и порядка привлечения иностранной рабочей силы с параллельным осуществлением дополнительных мер, направленных на обеспечение национальной безопасности.

В связи с этим требуется внести соответствующие изменения в межправительственные соглашения со странами СНГ о порядке привлечения иностранной рабочей силы, а также определиться с порядком работы, финансированием и материальным обеспечением рекрутинговых компаний. Наиболее справедливым было бы смешанное финансирование при участии бизнеса и государственных структур страны выезда, поскольку бюджет ряда стран СНГ в известной мере зависит от заработка трудящихся-мигрантов.

Представляется, что наряду с экономическим эффектом могла бы увеличиться степень вовлеченности этнических сообществ мигрантов в социально-экономические проекты на федеральном и региональном уровнях. Их деятельность стала бы более открытой, и количество приглашенных трудовых мигрантов не превышало бы потребности экономики России на текущий год.

Не секрет, что в некоторых странах СНГ получаемые от мигрантов денежные переводы представляют собой более важный источник дохода, чем официальная помощь развитию или иностранные прямые инвестиции. Средства, которые получает население ряда стран СНГ от работающих в России и других странах мигрантов, превосходят не только объемы внешней помощи, но и объемы ВВП этих стран. К таким странам, в частности, относятся Киргизия, Армения, Таджикистан. По разным оценкам, мигранты в России обеспечивают 5–8% ВВП страны, а их денежные переводы не превышают 0,1% ВВП.

В связи с чем не может не тревожить формирующееся терпимое, а скорее даже равнодушное отношение российского общества и власти к различным (в том числе крайне жестким) формам эксплуатации трудящихся-мигрантов. Все больше вскрывается случаев, когда российские граждане, выходцы из Закавказья и Средней Азии, устраивают форменное рабство для своих бывших соотечественников.

Пока еще можно констатировать, что общественное мнение окончательно не сложилось и мы не имеем дело с какой-либо устойчивой позицией, тем более установкой или стереотипом, поэтому следует не упускать вопрос формирования правовой и политической культуры по отношению к мигрантам, иначе в недалеком будущем придется иметь дело с весьма негативными последствиями негативных установок и стереотипов массового сознания.

Вопросы адаптации, интеграции и защиты прав трудящихся-мигрантов должны решаться в двустороннем порядке. Страна, из которой пребывают рабочие, и принимающая страна несут ответственность за этих людей и обязаны создавать для этого необходимые условия. Важную роль играют двусторонние соглашения (например, соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации, в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в Российской Федерации от 4 июля 2007 года), регламентирующие порядок осуществления трудовой деятельности мигрантов. Так, в адрес Уполномоченного приходят многочисленные обращения от российских граждан, ранее проживавших и трудившихся на территории Узбекской ССР, обращающие внимание на трудности с получением из Узбекистана причитающихся им выплат по возмещению вреда здоровью. В этой связи 30 июня 2015 года Уполномоченный официально направил Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсману) обращение с просьбой оказать содействие в разрешении данного вопроса. 21 июня 2015 года также направлено письмо статс-секретарю – заместителю Министра иностранных дел Российской Федерации с просьбой передать Президенту Республики Узбекистан обращение об оказании содействия в урегулировании данного вопроса на дипломатическом уровне.

Острой проблемой в названной сфере следует признать ситуацию вокруг специальных учреждений временного содержания иностранных граждан ФМС России (СУВСИГ), созданных в 79 субъектах Российской Федерации. В них содержатся иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие административному выдворению.

Учитывая нарекания на порядок и условия содержания в СУВСИГ иностранных граждан и лиц без гражданства, Уполномоченный, совместно с региональными Уполномоченными, провел масштабную проверку деятельности этих учреждений, посетил специальные учреждения в Волгограде и Москве, проверил условия приема, размещения и нахождения таких лиц в специальном учреждении. Общими для всех субъектов России оказались проблемы идентификации лиц, нарушивших миграционное законодательство и помещенных в СУВСИГ, особенности режима содержания выдворяемых граждан, материально-техническое оснащение специальных учреждений, вопросы правового регулирования выдворения из России. Ключевой проблемой по-прежнему остаются законодательные пробелы и коллизии.

Отмеченные трудности вынудили Уполномоченного обратиться к Председателю Верховного Суда с просьбой проработать вопрос рассмотрения судами дел о помещении иностранных граждан и лиц без гражданства в СУВСИГ с неопределенным сроком нахождения под стражей (до исполнения решения о выдворении) и ориентировании судов на необходимость всестороннего рассмотрения всех обстоятельств, которые могут послужить причиной чрезмерно длительного ограничения свободы лиц, подлежащих административному выдворению или депортации²⁰⁰. Содержание в СУВСИГ является средством обеспечения исполнения административных взысканий, а не самостоятельным видом наказания. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что все это происходит на фоне смягчения и либерализации системы исполнения наказаний в уголовном судопроизводстве. Складывается парадоксальная ситуация, когда срок содержания в СУВСИГ за нарушения миграционного законодательства может быть равен или превышать срок наказания, предусмотренный УК РФ²⁰¹ за некоторые категории преступлений²⁰².

Объем прав и обязанностей лиц, находящихся в специальном учреждении, не должен приравнивать их к подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений. И напротив, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные институты, отвечающие за защиту прав и свобод, должны находить аналоги относительно порядка содержания в СУВСИГ незаконных мигрантов и приравненных к ним.

200. Письмо Уполномоченного.

201. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 21.12.2015).

202. Например, за совершение убийства при превышении пределов необходимой обороны, согласно ч. 1 ст. 108 УК РФ, лицо может быть наказано исправительными работами на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок. Умышленное причинение легкого вреда здоровью, в соответствии с ч. 1 ст. 115 УК РФ, вовсе не предусматривает в качестве наказания лишения свободы.

Пока же все происходит ровно наоборот. Согласно части 3 статьи 72 УК РФ время содержания лица под стражей до судебного разбирательства засчитывается в срок лишения свободы, тогда как время нахождения в СУВСИГ не засчитывается в срок установленного запрета на последующий въезд на территорию России, отсчет которого начинается только после пересечения государственной границы.

Между тем неверно считать, что все иностранные граждане-нарушители, содержащиеся в изоляции, помещаются в СУВСИГ на максимально допустимый срок, составляющий 2 года. Практика показывает, что средний период между судебным решением и фактическим выдворением иностранного гражданина составляет от 3 до 6 месяцев.

В настоящее время права и обязанности иностранных граждан, содержащихся в СУВСИГ, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 1306²⁰³, которое содержит положения, отсылающие к правотворчеству нижнего уровня — в виде распорядительных документов, издаваемых руководителями каждого из 79 образованных в России СУВСИГ. Эти правовые акты регулируют внутренний режим в части распорядка дня, продолжительности прогулок, возможности пользоваться телефоном, то есть всех жизненно необходимых условий содержания, учитывая длительные сроки пребывания, что наряду с выполнением обеспечительной стороны в смысле правоприменения обуславливает возможность злоупотреблений со стороны администрации.

Нередки случаи, когда иностранные граждане попадают в СУВСИГ без документов и первичная идентификация, включая гражданство, осуществляется с их слов. В подобных случаях необходима помощь консульского учреждения соответствующего государства. К сожалению, не все консульства оперативно откликаются и проводят необходимые проверки в отношении своих граждан. Так, например, консульства Узбекистана по необъяснимым причинам затягивают процедуру определения личности своих граждан и не выписывают свидетельства на возвращение. По данным ФМС России, 43,5% от общего числа иностранных граждан, которым закрыт въезд на территорию России, составляют граждане Узбекистана.

В обращении Уполномоченного от 28 августа 2015 года к Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсману) выражена озабоченность состоянием дел по документированию граждан Узбекистана. В ответе от 22 октября 2015 года сообщалось, что МИД Республики Узбекистан рекомендовано организовать мониторинг состояния дел по документированию граждан страны, находящихся в СУВСИГ, разработать и реализовать меры по дальнейшему совершенствованию механизма оформления документов для выезда в Узбекистан и взаимодействию дипломатических представительств Узбекистана с подразделениями ФМС России.

Отдельные примеры восстановления прав граждан содержатся также в разделе 3.1.

В Верховном Суде Российской Федерации рассмотрено обращение Уполномоченного с предложением проработать вопрос о практике рассмотрения судами дел о помещении иностранных граждан и лиц без гражданства в СУВСИГ с неопределенным сроком нахождения под стражей (до исполнения решения о выдворении). В своем ответе заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации подтвердил значимость вопроса и заверил Уполномоченного в готовности провести специальное внеплановое изучение судебной практики по данной категории дел.

Анализируя ситуацию с обеспечением и восстановлением прав человека в области миграции, следует отметить, что кардинальных изменений в сторону улучшения ситуации не произошло. Во многом это зависит от становления и развития институтов гражданского общества, которые наряду с соответствующими органами государственной власти формируют и корректируют основные направления деятельности государственных структур. На фоне поразившей мир террористической угрозы можно понять опасения жителей страны, связанные с ростом криминальной составляющей нелегальных миграционных потоков; и здесь многое будет зависеть от эффективности соответству-

ющих государственных служб. В любом случае, одной из проблем современного российского общества, точно также как и в ряде европейских стран, становится недопущение роста экстремизма, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, что может представлять серьезную угрозу конституционному строю, правам и свободам человека. В общественных дискуссиях миграционная и этническая политика зачастую рассматриваются в неразрывной связи, наблюдается преувеличенное значение этничности, порой выступающей ключевым фактором в определении «свой — чужой» и, как следствие, влияющей на все сферы социальной жизни. Вместе с тем, на первый план должна выходить не столько этническая принадлежность иммигрантов и страна происхождения, сколько их лояльность к государству пребывания, способность к социализации в новом обществе. Определяющим фактором должна быть интеграция иммигрантов, адекватное восприятие ими норм и ценностей принимающего общества, тем самым гражданская идентичность становится важнее этнической. Наряду с этим все более актуальными становятся декриминализация, транспарентность и степень вовлеченности этнических сообществ мигрантов в социально-экономические проекты на федеральном и региональном уровнях.

Ежегодно в Российскую Федерацию переселяется около 15 тысяч граждан бывшего СССР пенсионного возраста. В соответствии со специальным Соглашением между странами СНГ, при переезде на постоянное место жительства в другое государство пенсионерам досрочно выплачивается пенсия за шесть месяцев. На новом месте жительства иностранный гражданин для назначения пенсии обязан оформить разрешение на постоянное проживание в Российской Федерации. Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определено, что документом, подтверждающим право иностранного гражданина на постоянное проживание в Российской Федерации, является вид на жительство. Законом установлено, что до получения вида на жительство иностранный гражданин должен прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании другого документа — разрешения на временное проживание.

Законодательно установленные сроки рассмотрения ФМС России заявлений о выдаче разрешения на временное проживание и вида на жительство составляют не менее полутора лет с момента переезда иностранного гражданина в Россию. При назначении российской пенсии иностранному гражданину возможна компенсация, но не более чем за шесть предшествующих месяцев.

Таким образом, при самом благоприятном исходе минимум полгода пенсионеры и инвалиды из числа бывших граждан СССР находятся на территории Российской Федерации без средств к существованию.

В целях восстановления прав лиц указанной категории, Уполномоченным был инициативно разработан проект Федерального закона «О внесении изменения и дополнения в пункт 3.1 статьи 8 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"», который устраняет данное противоречие и за счет сокращения до 6 месяцев срока для обращения за видом на жительство дает возможность пенсионеру получать пенсию в период обустройства на новом месте проживания на территории России в полном объеме. Указанный проект закона Уполномоченный направила Председателю Правительственной комиссии по миграционной политике, Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации с предложением включить данный проект закона в план законопроектной работы Правительства Российской Федерации.

Представляется, что такие поправки в закон будут с одобрением восприняты в обществе, как выражение справедливости государства к пожилым людям, заслужившим право на достойную жизнь в старости.

Право на свободу информации и на информационную безопасность

Человек всегда выходит в сеть с предвкушением, что он сейчас выловит из океана информации нечто ценное, интересное и нужное. И что происходит через три-четыре часа? Он встаёт из-за монитора с чувством, что через его душу пронеслось стадо свиней.

В.О. Пелевин

Современное развитие новых технологий сопровождается возникновением и новых угроз, связанных с информационным оборотом и информационной безопасностью. Угрозы эти многоаспектны, выражаются как в существовании агрессивной информационной среды, требующей вмешательства государства для защиты прав и свобод человека, национальной безопасности, так и в стремлении государства регламентировать максимально возможную совокупность отношений в сфере информации, что, в свою очередь, требует защиты человека от ненадлежащего администрирования в информационной сфере.

Важной темой становится информационная безопасность детей. Это прежде всего связано с процессом использования детьми интернета. Речь идёт не только о наличии в интернете информации, которая может причинить вред ребёнку, но также о злоумышленниках, которые используют глобальную сеть для осуществления аморальных и противоправных действий. В мае 2015 года депутатами Государственной Думы была поднята проблема ответственности взрослых за общение в интернете с детьми с целью осуществления развратных действий; было объявлено о подготовке соответствующего законопроекта²⁰⁴, однако соответствующий закон так и не был принят. В 2015 году СМИ широко освещали случаи вербовки лиц, в числе которых зачастую оказывались и школьники, сторонниками организации «Исламское государство» (запрещена в Российской Федерации); вербовка осуществлялась посредством общения в интернете. Органы власти должны прилагать усилия для пресечения нарушений прав ребёнка в глобальной сети, однако противодействие подобным случаям налагает также определённую ответственность, связанную с воспитанием и обучением ребёнка, и на родителей, и на учебные заведения.

В настоящее время остро стоит вопрос борьбы с интернет-мошенничеством, направленным на получение конфиденциальной информации пользователей с целью завладения их денежными средствами. Закон, регламентирующий противодействие ему, пока не принят, установление уголовной ответственности за его осуществление Государственной Думой не было поддержано, в ноябре 2015 года было заявлено о разработке нового законопроекта, который закреплял бы механизм блокировки фишинговых сайтов²⁰⁵.

С другой стороны, наблюдается стремление государственных органов взять под контроль как можно более широкий круг общественных отношений, связанных с обменом информацией. В ряде случаев причины такого стремления понятны, хотя предлагаемые нововведения далеко не бесспорны²⁰⁶, их можно объяснить как реакцию органов власти на «информационную войну». В некоторых случаях предлагаемые нововведения вызывают недоумение: например, внесенный в Государственную Думу 30 октября 2015 года проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях²⁰⁷, который предусматривает запрет предоставления информации по запросу иностранных государств, международных организаций, иностранных и российских юридических лиц, находящихся под контролем иностранных государств, ряда иных субъектов без согласия уполномоченного Правительством органа исполнительной власти²⁰⁸.

204. Интим не предлагать: За непристойную переписку с детьми в Интернете посадят в тюрьму // URL: <http://www.rg.ru/2015/05/13/internet.html>.

205. Мошенники будут забраны. В России появится закон по обеспечению безопасности в Интернете // URL: <http://www.rg.ru/2015/10/13/bezopasnost.html>.

206. Например, предложение на уровне закона обязать получить разрешение для обладания правом распространять свою продукцию не только средства массовой информации, имеющие регистрацию за границей или учредитель/ редакция которых постоянно пребывают за границей, но также средства массовой информации, имеющие иностранное финансирование. Проект Федерального закона № 945340-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации"» // URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/CCCEEF028980E175643257F11002978A6/\\$FILE/945340-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/CCCEEF028980E175643257F11002978A6/$FILE/945340-6.PDF?OpenElement).

207. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FD709F162651BACB43257EEE0030B4CA/\\$FILE/917476-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/FD709F162651BACB43257EEE0030B4CA/$FILE/917476-6.PDF?OpenElement).

208. Создание препятствий для информационного оборота недопустимо в том случае, если 1) распространение информации ввиду её содержания не запрещено законом и 2) если информация не относится к информации ограниченного доступа (тайне), – поскольку такие препятствия противоречат свободе информации, закреплённой в ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации.

О недопустимости вторжения в пространство личной свободы и неприкосновенности

Молодую рошу шумную —
Дровосек перерубил.
То, что Господом задумано,
Человек перерешил.
М.И. Цветаева

В борьбе с терроризмом и преступностью крайне важно не допускать злоупотреблений властными полномочиями и осуществлять меры по развитию культуры уважения закона среди тех, кому доверено его защищать. Риторика типа «казнить без суда и следствия» таит в себе немало стратегических опасностей, поскольку ее использование формирует глубокую и длительную установку на отступление от законных норм правоохранительной деятельности. Четкие юридические стандарты применения силы при этом фактически подменяются легализованным правом на убийство, что не только не решает проблемы терроризма, но и ставит под угрозу жизнь ни в чем не повинных людей.

Опасным для правозащитной сферы жизнедеятельности общества является появление законопроектов, отражающих узковедомственные интересы, далеко не всегда в интересах тех, кого ведомства обязаны защищать. Например, в проекте федерального закона, предусматривающего создание развернутой системы «профилактики правонарушений»²⁰⁹, разработанном представителями МВД России, ряд положений предполагает применение профилактических мер практически без каких-либо ограничений, а именно к любым лицам, «поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер либо намеревающимся совершить правонарушение», которые на основе одних только оценочных характеристик, а значит произвольно, могут быть отнесены к объектам профилактики.

К числу других законопроектов, вызвавших большой общественный резонанс, относится и проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О полиции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²¹⁰. В подвергнутом критике первоначальном тексте законопроекта устанавливались чрезмерно широкие пределы усмотрения сотрудников полиции при применении ими мер силового воздействия, таких как задержание, проникновение в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории, их оцепление (блокирование), вскрытие транспортных средств. Законопроект также предусматривал недопустимое сужение запрета на применение огнестрельного оружия. При этом предполагалось расширение права открывать огонь на поражение в местах большого скопления граждан, причем такое применение полицией огнестрельного оружия законопроект не сопровождал достаточными условиями допустимости причинения вреда жизни и здоровью граждан. Помимо этого предполагалось установление «презумпции доверия» сотрудникам полиции. Это означает, что любые их решения и действия (бездействие) полагаются положительными, правильными, совершенными во благо до тех пор, пока судом это не будет опровергнуто. В связи с изложенным Уполномоченным было направлено заключение в Общественную палату Российской Федерации²¹¹ с предложением о проведении общественной экспертизы упомянутого проекта поправок в закон, регулирующий деятельность полиции.

С критических позиций Уполномоченным рассматриваются любые попытки грубых вторжений государства в семейные отношения граждан. Так, по мнению Уполномоченного, требует серьезной доработки очень важный и нужный проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия». Ряд положений законопроекта предполагает избыточное вторжение в семейно-бытовые отношения как со стороны государства, так и со стороны «уполномоченных» им НКО. Поводы и основания для такого публичного вмешательства в «дела семейные» проектом четко не определены. С позиций его концептуальных задумок, практически любые, даже добросовест-

209. Проект федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» / Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/01EEC39879BD9A7643257C520042B369/\\$FILE/421465-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/01EEC39879BD9A7643257C520042B369/$FILE/421465-6.PDF?OpenElement) (дата обращения: 19.02.2016).

210. Проект федерального закона № 828616-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=828616-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=828616-6) (дата обращения: 19.02.2016).

211. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к Секретарю Общественной палаты Российской Федерации.

ные действия родителей, направленные на воспитание детей, могут быть объявлены «вне закона». Например, проект предлагает квалифицировать как домашнее «экономическое» насилие отказ в предоставлении ребенку (даже в воспитательных целях) денежных сумм, которые по субъективной оценке самого несовершеннолетнего ему якобы причитаются. В законопроекте ставится под сомнение основополагающая и естественная презумпция добросовестности родителей; по сути, упраздняется их естественное право в выборе форм и методов воспитания, обучения, содержания своих детей. Вместо этого законопроектом дается старт на коммерциализацию социально-семейных услуг: взамен помощи семье со стороны государственных и муниципальных органов и учреждений, предполагается поэтапное внедрение платных услуг со стороны тех структур, которые призваны защищать семью.

Право выбора способов идентификации личности

В современном государстве повсеместное внедрение электронных идентификаторов личности, автоматизированных средств сбора, обработки и учета персональных данных граждан является оправданной научно-техническим прогрессом необходимостью. При этом особого внимания и уважения заслуживает право граждан, которые по религиозным или иным мотивам не принимают данного способа удостоверения личности. В частности, по инициативе рабочей группы одной из фракций в Мосгордуме и Координационного комитета «Против внедрения УЭК²¹² и электронных документов» в 2014–2015 годах было собрано более 170 тысяч подписей граждан Российской Федерации²¹³, которые выступают против упомянутых карт и за принятие Федерального закона о паспорте гражданина Российской Федерации в виде традиционного бумажного документа без электронных носителей и биометрических данных.

Для тех, кто подобным образом реализует свою конституционную свободу убеждений, сегодня существует юридический запрет поступления на государственную гражданскую службу, так как для этого требуется непременно получение удостоверения индивидуального номера налогоплательщика (ИНН)²¹⁴. Он также является непременным условием для осуществления индивидуального предпринимательства²¹⁵. Лица, отказывающиеся от обретения электронных идентификаторов, все чаще и чаще сталкиваются с проблемами трудоустройства, ввиду требований работодателей об обязательном получении работниками ИНН, страхового номера индивидуального лицевого счёта (СНИЛС), электронных подписей и т.п., как условия принятия на работу.

Определенное напряжение в разрешении данной проблемы возникло в связи с подготовительными действиями властей к проведению на территории Крымского федерального округа эксперимента²¹⁶ по выдаче удостоверений личности гражданина Российской Федерации в форме пластиковой карты с электронными носителями информации, которые предположительно должны содержать некорректную, с точки зрения верующих, персональную информацию. Будучи не реализованным и являясь ограниченным по своему замыслу, названный проект вызвал большое количество обращений к федеральному и региональному высшему политическому руководству, в том числе обращений, направляемых Уполномоченному. Например, коллективное письмо жителей Республики Крым в Государственный Совет Республики содержало 6 тысяч 175 подписей граждан²¹⁷. В этих обращениях верующие крымчане выступали с требованиями предоставления им документов, удостоверяющих личность и гражданство Российской Федерации, не содержащих графу «личный код» и соответствующую символику, находящиеся в противоречии с их религиозными убеждениями. Они также настаивали на осуществлении социальных выплат, получении государственных и

212. УЭК – универсальная электронная карта, введение которой предусмотрено Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предусматривающего широкое применение таких карт при предоставлении гражданам социальных услуг.

213. «Электронное общество – угроза перевода России под внешнее управление». Резолюция по итогам круглого стола, организованного фракцией КПРФ в Госдуме // URL: <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/141186.html/print>

214. См. п.6 ст.26 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собр.законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – ст. 3215.

215. См. п.11 ст.8 ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собр.законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33 (ч.1). – ст. 3431.

216. См. решения, принятые на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации 16.06.2014 № ДМ-П10-48пр.

217. Письмо Председателя Государственного Совета Республики Крым В.А. Константинова Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

муниципальных услуг без использования электронных способов учета личности (ЭУК, СНИЛС, ИНН, карты-полиса обязательного медицинского страхования и т.п.).

В своих письмах к руководству федеральной миграционной службы и Республики Крым, Симферопольской епархии, Уполномоченный выразил обеспокоенность в связи с серьезностью сложившейся ситуации, необходимостью взвешенного подхода и тщательной проработки любых подобных мероприятий в контексте обеспечения конституционных прав верующих на свободу совести и вероисповедания.

Уполномоченный, отстаивая убеждения верующих и осуществляя правозащитные действия по проблематике электронных идентификаторов личности, придерживается подхода, солидарного с позицией главы государства, которая явствует из письма Государственно-правового управления Президента Российской Федерации: «...любые формы принуждения людей к использованию электронных идентификаторов личности автоматизированных средств сбора, обработки и учёта персональных данных, личной конфиденциальной информации недопустимы»²¹⁸. Действующее федеральное законодательство предусматривает право выбора гражданами вида носителя, удостоверяющего личность, применительно к различным ситуациям. Как показывает практика, обозначенные нормы не решают сложившуюся ситуацию, поскольку они, формально декларируя добровольность выбора, оставляют человека один на один с чиновником, который наделен правом административного принуждения. Чтобы остановить пыл чиновников, допускающих «перегибы на местах» в таком деликатном вопросе, как получение гражданами электронных идентификаторов и их применение при предоставлении государственных услуг, необходимо уделить внимание совершенствованию юридической базы, для того, чтобы технические средства помогали реализовывать конституционные права и свободы граждан, а не создавали неоправданных препятствий для их реализации.

О нарушениях прав несовершеннолетних на получение алиментов со стороны недобросовестных родителей

Право детей на особую заботу и помощь со стороны их родителей провозглашено Всеобщей декларацией прав человека ООН, а также Конвенцией ООН о правах ребенка. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную поддержку семьи, материнства и детства. Семейный кодекс Российской Федерации закрепляет равные права и обязанности обоих родителей по заботе о детях и их воспитанию (статья 80). В случае если родители не предоставляют средств на содержание своих несовершеннолетних детей, такие средства в виде алиментов взыскиваются в судебном порядке.

В современных условиях алиментные правоотношения носят достаточно конфликтный характер и потому заслуживают особого внимания со стороны государства. Так, по данным МВД России, если в 2010 году было зарегистрировано 53 855 преступлений, предусмотренных статьей 157 Уголовного кодекса Российской Федерации («Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей»), то в 2015 году таковых стало 73 053²¹⁹.

Но даже имея на руках решение суда о взыскании алиментов, добиться его исполнения в целом и в требуемом размере в частности порой очень сложно. Родитель-должник может не работать или скрывать место своей работы, а значит, и заработок, из которого подлежат удержанию алименты; или при переходе на другую работу может не сообщить нанимателю о наличии обязанности уплачивать алименты на содержание детей.

Принудительное исполнение вступивших в силу судебных решений, в том числе по взиманию алиментных платежей, возложено на службу судебных приставов.

В ведомственной статистике ФССП России не предусмотрен учет сведений о гражданах, являющихся должниками по исполнительным производством о взыскании алиментов. Тем не менее,

218. Разъяснение Государственно-правового управления Президента Российской Федерации Святейшему Патриарху Кириллу, подписанное Помощником Президента Российской Федерации, начальником Управления Л. Брычевой // URL: www.patriarchia.ru.

219. По данным ГИАЦ МВД России, сводный отчет по России «Единый отчет о преступности», 2010, 2014 г.г.

достаточно показателен тот факт, что из 928,1 тыс. исполнительных производств, не окончившихся исполнением, на 1 декабря 2015 года в территориальных органах ФССП России 269,2 тыс. должников по алиментным платежам не приступили к выполнению своих обязательств²²⁰. Если по итогам 2014 года сумма долга по неуплаченным алиментам составляла 90 миллиардов рублей, то в 2015 году она достигла почти 130 миллиардов рублей²²¹.

К сожалению, анализ поступающих Уполномоченному жалоб на нарушение имущественных прав детей показывает, что сотрудниками службы судебных приставов допускаются случаи ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей, не принимаются все возможные меры для исполнения судебных решений о взыскании алиментов с родителя, имеет место волокита и даже утрата исполнительных документов. Безусловно, такое положение препятствует обеспечению прав и законных интересов детей.

К Уполномоченному обратилась С., жительница Ростовской области, с просьбой оказать содействие в разрешении сложившейся ситуации. Бывший супруг С., проживающий в Москве, в течение 16 лет уклонялся от уплаты алиментов на содержание дочери. В октябре 2014 года, когда сумма долга достигла 165 689 рублей, она направила начальнику Дмитровского отдела УФССП России по Москве по почте заявление о предоставлении ей сведений и расчете задолженности по алиментам с учетом пени и возбуждении уголовного дела по части 1 статьи 157 Уголовного кодекса Российской Федерации. В связи с неполучением ответа, С. через электронную приемную обратилась в Минюст России, откуда ее обращение передали в Управление ФССП России по Москве. Пришедшее после этого письмо от судебного пристава-исполнителя Дмитровского отдела повергло С. в шок, т.к. ей предлагалось явиться к судебному приставу в связи с тем, что за ней образовалась задолженность по алиментам. Вопросы, поставленные С. в заявлении, попросту никто не прочитал. Это и послужило причиной ее обращения к Уполномоченному. После вмешательства Тимирязевского межрайонного прокурора Москвы, который по ходатайству Уполномоченного от 14 июля 2015 года оперативно поручил проверить полноту мер, принимаемых судебными приставами-исполнителями в отношении должника, бывший супруг С. в августе 2015 года сразу погасил имеющуюся задолженность в полном объеме в сумме 179 698 рублей.

Необходимо отметить, что в работе судебных приставов-исполнителей встречаются и случаи фальсификации с целью сокрытия бездеятельности по розыску должника. Так, например, Т. из Республики Башкортостан с 2007 года находится в постоянной переписке с Управлением ФССП России по Архангельской области в связи с уклонением ее бывшего супруга от уплаты алиментов на содержание двоих детей. При этом Т. самостоятельно разыскивая и устанавливая его место жительства, работы, выяснила, что он, женившись вновь, взял фамилию супруги. Информировав об этом судебного пристава-исполнителя, Т. подчеркивала, что она получает 7 тысяч рублей и ей крайне трудно содержать и обучать подрастающих детей, реальной помощи по существу ей не оказывается. Когда с 2012 года алименты на детей вообще перестали поступать, ведомство сообщило, что ее бывший супруг объявлен в розыск и в Управление ФМС России и Управление ФССП России по Краснодарскому краю направлены соответствующие запросы. Фактически же, когда по ходатайству Уполномоченного прокуратура Краснодарского края провела проверку, выяснилось, что запросов в отношении должника в указанные ведомства не поступали, на протяжении двух лет он проживает на территории региона, но его никто не разыскивал. По данной жалобе прокурор Архангельской области внес представление руководителю регионального Управления ФССП России об устранении нарушения закона, однако должник алименты так и не выплачивает.

Одним из основных способов исполнения решения суда о взыскании алиментных платежей, является установление места работы должника и направление копии исполнительного документа для удержаний алиментных платежей из его заработной платы. Следует констатировать, что механизмы борьбы с неплательщиками на государственном уровне выработано недостаточно.

В соответствии с Федеральным законом от 28 ноября 2015 года № 340-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве"», вступившим с 15 января 2016 года в законную силу, приставам разрешено временно приостанавливать право гражданина управлять транспортным средством. Речь идет о лицах, которые не исполняют содержащиеся в исполнительном документе требования о взыскании алиментов, возмещении вреда здоровью или в связи со смертью кормильца, имущественного ущерба и (или) морального вреда от преступления, требования, связанные с воспитанием детей. Если должник нарушит ограничения, ему грозит до 50 часов обязательных работ или лишение водительских прав сроком до года.

Уполномоченный полагает, что в целях защиты права детей на получение содержания от родителей, необходимо предусмотреть применение и таких мер, как повышение пени за несвоевременную выплату алиментов, а также сокращение сроков рассмотрения жалоб взыскателей на действия (бездействие) судебных приставов в связи с непринятием мер по исполнению решения суда о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей. Целесообразно вновь вернуться к вопросу создания государственного алиментного фонда, в том числе для оказания помощи родителям, самостоятельно воспитывающим детей, находящимся в трудной жизненной ситуации.

По-прежнему остается проблемным вопрос поступления алиментов на счета детей, оставшихся без попечения родителей, и принятия своевременных мер, направленных на их взыскание. Согласно федеральному статистическому наблюдению по форме № 103-рик «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в 2014 году 549 365 детей данной категории находились в семьях, имели право на получение алиментов от родителей, но получали их 23,1%. Среди воспитанников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, алименты выплачивались только каждому третьему ребенку (из 66 445 воспитанников их получали 22 660 человек)²²².

Особого внимания заслуживает вопрос взыскания алиментов с родителя, являющегося гражданином другого государства и проживающего за пределами России, либо гражданина Российской Федерации, выехавшего за рубеж на постоянное место жительства, где ситуация осложняется применением норм международного права, а также признанием и принудительным исполнением иностранных судебных решений о взыскании алиментов.

Россией заключен ряд двусторонних договоров о взаимной помощи по гражданским и семейным делам. В рамках СНГ подписана Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 года). Российская Федерация ратифицировала указанную Конвенцию Федеральным законом от 4 августа 1994 года №16-ФЗ, которая вступила в законную силу для Российской Федерации 10 декабря 1994 года.

В связи со сложными российско-украинскими отношениями, после того как Республика Крым и город федерального значения Севастополь перешли под юрисдикцию Российской Федерации, без возможности взыскать алименты с бывших мужей — жителей Украины, оказались сотни крымчанок, принявших российское гражданство.

Большинство стран Европейского Союза присоединились к Конвенции о международном взыскании алиментов на детей и других формах содержания семьи (Гаага, 23 ноября 2007 года), участниками ее являются более 65 государств, в том числе Республика Казахстан, Украина, Белоруссия и Конвенции о взыскании за границей алиментов (Нью-Йорк, 20 июня 1956 года).

Обе конвенции предусматривают, что при поступлении обращения с просьбой обеспечить на основании судебного решения выплату алиментов детям их граждан, находящимся за рубежом, государства должны применять тот же набор принудительных мер, какие применяются в случаях, касающихся выплат алиментов в пределах границ этих государств. Россия ни к одной из указанных конвенций так и не присоединилась, что не позволяет защищать имущественные права и интересы российских детей в должной мере.

222. Письмо Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Минобрнауки России от 30.12.2015 № 07-4463.

От запретов — к общественному согласию: примирение курящих и некурящих

Способность договариваться — главный признак здорового общественного организма. Борьба за здоровый образ жизни продемонстрировала, что с общественным здоровьем дело у нас обстоит не лучшим образом.

Вред табакокурения уже давно не требует доказательств. При этом, закон 2014 года «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» с самого начала сделал крен лишь в сторону запретительных мер по отношению к курящим гражданам. А их по разным оценкам насчитывается более 30 миллионов, т.е. значительная часть взрослого населения страны, чьи элементарные права не были учтены при его разработке: в результате закон не содержит минимально необходимого набора прав курящих, которые никоим образом не посягали бы на права некурящих.

Закономерным стало недовольство как курильщиков, так некурящих (закон, основанный на запретах, раздражает одних и не оправдывает надежды других).

Как реакция на «перегибы» антитабачного законодательства, в общественном поле началось обсуждение путей исправления ситуации, которые скорректировали бы основные раздражающие российских курящих граждан запреты, смягчили бы потенциальные факторы обострения социального недовольства. В течение года «курящей общественностью» активно обсуждались такие предложения как:

- создание специальных мест для курения в аэропортах, создание вагонов для курящих на железнодорожном транспорте (поддерживаются ассоциацией аэропортов России, РАО РЖД);
- новый порядок регламентации курения в трудовых коллективах (Федерация независимых профсоюзов России поддерживает предложение о передаче вопроса регулирования курения на рабочем месте в компетенцию трехсторонней комиссии — работодатель-работник-профсоюз);
- ослабление запрета на курение в организациях общественного питания и отельном бизнесе (Федерация ресторанов и отельеров поддерживает предложение о создании ресторанов для курильщиков, предложение о специальных местах для курения в организациях, оказывающих услуги по временному проживанию граждан), а также ряд других вполне обоснованных предложений.

Целесообразно провести мониторинг правоприменения данного закона, и по его итогам внести назревшие коррективы.

2.6. Экономические и трудовые права

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности являются развитие экономики страны, обеспечение экономической безопасности и создание условий для развития личности.

п. 55 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

(утв. Указом Президента РФ № 683 от 31.12.15)

Если государственный человек заблуждается, если он рассуждает плохо, принимает ошибочные меры, то целый народ испытывает пагубные следствия этого.

Екатерина II

Увеличение поборов — ограничение прав человека

Уполномоченным по правам человека в РФ на встрече с Президентом России В.В. Путиным 10 декабря 2015 года поднимался вопрос о проблемах, связанных с ростом «поборов» разного вида с населения в стране.

Анализ поступающих обращений и жалоб граждан в сфере защиты социально-экономических прав свидетельствует о тревожной тенденции в государственном антикризисном управлении: все чаще бремя экономических проблем перекладывается на личный бюджет граждан России.

Особенностью нынешней ситуации стало распространение практики взимания средств в бюджет из частных доходов подзаконным путем, при котором налоговое законодательство изменяется лишь частично, а основным средством пополнения бюджета становятся разнообразные сборы и штрафы.

Вызывает беспокойство и рост налогового бремени населения, в частности рост налогов на недвижимость. Так, с 1 января 2015 года в силу вступили изменения налогового законодательства²²³, призванные реформировать порядок расчета налога на имущество физических лиц. Если раньше этот налог рассчитывался исходя из инвентаризационной стоимости недвижимости²²⁴, то теперь в основу положена ее кадастровая стоимость, что закономерно привело к росту налоговых выплат. По мнению экспертов, ожидается увеличение платежей в 5–10 раз²²⁵.

Наряду с этим отмечается рост выплат и по земельному налогу. К Уполномоченному поступают многочисленные обращения граждан по вопросу существенно возросших налоговых платежей за земельные участки, предоставленные для жилищного строительства, личного подсобного хозяйства или садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

Анализ сложившейся ситуации показал, что в результате проведенной в последние годы государственной кадастровой оценки земель в большинстве субъектов Российской Федерации возросла стоимость земельных участков, принадлежащих гражданам на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения. Следствием этого явилось значительное повышение итогового размера земельного налога, негативно отразившееся на материальном благосостоянии граждан; особенно остро этот вопрос стоит для малообеспеченных граждан.

В соответствии с пунктом 2 статьи 387 Налогового кодекса Российской Федерации²²⁶ решение вопросов, связанных с предоставлением определенным категориям граждан налоговых льгот по уплате земельного налога, относится к компетенции представительных органов муниципальных образований, на чьей территории располагаются земельные участки. Далеко не все муниципальные образования снижают налоговые ставки или предоставляют дополнительные льготы по уплате земельного налога для малоимущих граждан. Различие решений органов местного самоуправления приводит к дифференциации в налогообложении физических лиц, что не согласуется с принципом равенства всех перед законом, закрепленным в части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

В этой связи Уполномоченный обращался к Председателю Правительства Российской Федерации²²⁷ с предложениями о внесении изменений в федеральное налоговое законодательство с целью снижения налоговой нагрузки для отдельных категорий граждан путем установления единых экономически обоснованных льгот по земельному налогу с сохранением за администрацией муниципальных образований права на их расширение. В качестве одного из вариантов решения указанного вопроса Уполномоченным предложено внесение в главу 31 Налогового кодекса Российской Федерации (статья 391) изменений, уменьшающих налоговую базу для льготных категорий граждан на величину кадастровой стоимости шести соток оцениваемого земельного участка. Кроме того, необходимо исключить из объектов налогообложения (статья 389 Налогового кодекса Российской Федерации) земельные участки площадью до четырех соток, на которых расположено единственное жилое помещение, предназначенное для постоянного проживания налогоплательщика. С предложениями по совершенствованию законодательства, направленного на оптимизацию уплаты гражданами земельного налога, было направлено обращение Президенту Российской Федерации.

223. Федеральный закон от 04.10.2014 № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» // Собр. законодательства Российской Федерации – 2014. – № 40 (ч.2). – ст. 5315.

224. Закон РФ от 09.12.1991 № 2003-1 в ред. Федер. закона от 02.11.2013 № 306-ФЗ «О налогах на имущество физических лиц» // Рос. Газ. – 1992 – 14 фев.

225. Приказано выжать // Сайт газеты Коммерсантъ. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2895457>.

226. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ: в ред. Федер. закона от 01.02.2016 № 8-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – ст. 3340.

227. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Федерации, на основании которого Президентом 16 февраля 2016 года был подписан перечень поручений Правительству совместно с Уполномоченным подготовить соответствующие предложения.

Введение в 2015 году обязанности внесения взносов на проведение капитального ремонта жилищного фонда вызвало широкий общественный резонанс, поскольку затронуло каждого и, в ряде случаев, легло на граждан дополнительным бременем.

Анализ поступающих к Уполномоченному жалоб граждан свидетельствует о том, что в условиях 8–9% падения реальных доходов населения и введения нового «взноса на капитальный ремонт», общая «коммунальная» нагрузка на граждан существенно возросла.

В настоящее время минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации²²⁸. На практике это привело к образованию существенной разницы между регионами в размере установленных минимальных взносов. Например, в 2015 году в Москве²²⁹ определен размер взноса 15 рублей за квадратный метр, в Ямало-Ненецком автономном округе²³⁰ — 10,5 рубля, в Ленинградской области²³¹ — 5,55 рубля, в Санкт-Петербурге²³² — от 2 до 3 рублей за квадратный метр, в Мурманской области²³³ — 1 рубль и 3 рубля (в зависимости от типов многоквартирных домов). Нормы отчислений на «ремонт», утвержденные региональными властями, различаются между разными регионами в несколько раз.

При этом данная величина постоянно увеличивается (например, в Московской области в 2014 году она составляла 7,3 рубля за квадратный метр, в 2015 году — 7,8 рубля в 2016 году — 8,3 рубля). Это свидетельствует о том, что стоимость определяется без единой методологии, фактически «с потолка». Непрозрачная система перечисления и накопления средств «на капитальный ремонт» уже в самое ближайшее время может породить факты массового мошенничества с большими аккумулярованными суммами. Таким образом, введение платежей на капремонт с учетом необходимости несения также бремени расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг существенно увеличило и без того немалую финансовую нагрузку на население, особенно в регионах с высокими ставками взноса.

Несовершенство правовых норм, регламентирующих обязанность внесения платежей на проведение капитального ремонта жилищного фонда, а также отсутствие поддающегося проверке механизма определения общей потребности в финансовых средствах на капитальный ремонт послужили основанием для обращения Уполномоченного в Минстрой России²³⁴.

Согласно представленной информации, в целях урегулирования ситуации по данному направлению прорабатываются вопросы: 1) введения на федеральном уровне контроля за ценообразованием при проведении капитального ремонта (обоснованность устанавливаемого регионами минимального размера взноса и предельных стоимостей работ (услуг); 2) о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации в части введения федерального контроля и мониторинга за обоснованностью установления размера указанного взноса и стоимости работ (услуг) и об утверждении постановлением Правительства Российской Федерации основ ценообразования такого взноса и предельной стоимости работ (услуг) по капитальному ремонту; 3) о наделении Мин-

228. Приказ Минстроя России от 07.02.2014 № 41/пр «Об утверждении методических рекомендаций по установлению субъектом Российской Федерации минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах» // «Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации». — № 3. — 2014.

229. Постановление Правительства Москвы от 29.12.2014 № 833-ПП: в ред. Постановления Правительства Москвы от 23.12.2015 № 934-ПП // «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы»: Вестник Мэра и Правительства Москвы. — № 1. — 08.01.2015.

230. Постановление Правительства ЯНАО от 20.03.2014 № 203-П «Об установлении ежемесячного минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах» // Красный Север, спецвыпуск — 2014. — 26 марта. — № 17.

231. Постановление Правительства Ленинградской области от 20.08.2014 № 376 «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме на территории Ленинградской области на 2015 год» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения: 08.02.16).

232. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.12.2014 № 1205 в ред. от 08.04.2015 «О минимальном размере взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге в 2015 году» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 08.02.16).

233. Постановление Правительства Мурманской области от 31.03.2014 № 169-ПП в ред. Постановления Правительства Мурманской области от 03.12.2014 № 606-ПП «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Мурманской области» // Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области. URL: <http://www.gov-murm.ru> (дата обращения: 08.02.16).

234. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

строю России полномочиями по контролю и мониторингу с правом выдачи регионам соответствующих обязательных предписаний в случае выявления нарушений²³⁵. Одновременно представлена информация о подготовке предложений по внесению изменений в действующее законодательство, направленных на усиление федерального контроля за функционированием региональных систем капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в том числе их финансового обеспечения и ценообразования на работы и услуги в данной сфере.

Отмечая значимость данных мер, целесообразно определить порядок учета денежных сумм, аккумулированных ранее и внесенных собственниками жилых помещений до введения в действие статьи 169 Жилищного кодекса Российской Федерации. Кроме того, Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» предусмотрена обязанность по производству капитального ремонта жилых помещений, возникшая у бывшего наймодателя (собственника) и не исполненная им на момент приватизации гражданином занимаемого жилого помещения, которая сохраняется до исполнения обязательств.

Однако на практике сложилась ситуация, когда при приватизации жилищного фонда его бывший собственник в лице органа местного самоуправления указанную обязанность не исполнил. Действующим законодательством не предусмотрена необходимость учета указанных обязательств бывшего наймодателя (собственника) жилищного фонда при определении общей потребности в средствах на капитальный ремонт многоквартирных домов. Таким образом, в настоящее время бывший наймодатель (собственник) жилищного фонда (в лице органа местного самоуправления) фактически переложил бремя расходов на новых собственников жилых помещений — граждан.

Данные обстоятельства послужили основанием для направления Уполномоченным обращения Президенту Российской Федерации с просьбой поручить соответствующим федеральным органам исполнительной власти принять меры к устранению отмеченных недостатков правового регулирования в сфере финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Президентом Российской Федерации дано поручение изучить предложения Уполномоченного.

С 1 июля 2016 года предлагается внести изменения в систему расчетов населения за потребление электроэнергии. В ноябре 2015 года на официальном портале проектов нормативных правовых актов был обнародован разработанный Минэнерго России проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий введение прогрессивного тарифа в зависимости от объема потребляемой электроэнергии, а также дополнительной ежемесячной абонентской платы за электроэнергию²³⁶. Указанный проект нормативного акта не предусматривает льготы по уплате абонентской платы (такие льготы предлагаются лишь в отношении неприменения прогрессивных ставок тарифов за электроэнергию к отдельным категориям населения).

Абонентская плата, установленная к взиманию для каждого домохозяйства²³⁷, в соответствии с проектом должна отражать «стоимость содержания объектов электросетевого хозяйства, приходящуюся на одно домохозяйство». Представляется очевидным, что рассматриваемая абонентская плата ляжет дополнительным бременем на плечи малообеспеченных слоев населения. На основании изложенного, предлагается направить проект рассматриваемого постановления на доработку, предложив Минэнерго России устранить из него положения в части введения абонентской платы за электроэнергию.

По оценке специалистов, в последнее время в России достаточно «многострадальной» категорией при введении новых выплат или повышении уже существующих становятся автомобилисты. Так, по данным ФНС России, в России с января по ноябрь 2015 года в сравнении с тем же перио-

235. Письмо Минстроя России.

236. Проект Постановления Правительства «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования механизма потребления электрической энергии в части дифференциации тарифов на электрическую энергию для населения по объемам потребления электрической энергии» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=42625>.

237. Жилое и нежилое помещение многоквартирного дома; домовладение; жилое помещение специализированного жилищного фонда; садовый, огородный и дачный земельный участок; помещение, предназначенное для содержания осужденных при условии наличия раздельного учета электрической энергии; помещение, расположенное в населенных пунктах, жилых зонах при воинских частях, объем потребленной электроэнергии по которому определяется по общему прибору учета электрической энергии; помещение, принадлежащее религиозным организациям, содержащимся за счет прихожан; хозяйственная постройка (погреб, сарай), принадлежащий объединению граждан; гараж, принадлежащий некоммерческому объединению граждан (гаражно-строительному, гаражному кооперативу) или гражданину, приобретающему электрическую энергию (мощность) в целях потребления на коммунально-бытовые нужды и не используемую для осуществления коммерческой деятельности.

дом 2014 года на 23% выросли поступления в бюджет транспортного налога²³⁸ по причинам роста количества транспортных средств (например, по сравнению с 2013 годом в 2014 году количество автомобильного транспорта в России увеличилось на 2 378 227 единиц²³⁹, что составляет примерно 4,46% от количества транспортных средств в 2013 году) и значительного увеличения ежегодного налога на транспортное средство, что привело к серьезной налоговой нагрузке для лиц, имеющих эти средства.

Причем рост ставок транспортного налога сопровождается ростом платных участков автомобильных дорог федерального подчинения, стремительность которого — как по протяженности, так и по тарифам — намного опережает собственно динамику их строительства. Между тем известен зарубежный опыт отмены транспортного налога вовсе там, где протяженность платных дорог преобладает в сети национальных дорог; имеет место также альтернатива транспортному налогу в виде экологических налогов и сборов²⁴⁰.

Однако наибольший общественный резонанс среди автомобилистов в ноябре 2015 года вызвала реализация идеи о введении платы за проезд грузовых автомобилей по федеральным трассам.

Система взимания платы «Платон»²⁴¹ за проезд транспортных средств с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн по всем автомобильным дорогам федерального значения (50,7 тысяч километров²⁴²) была введена постановлением Правительства Российской Федерации²⁴³. Полученные средства планируется направить на развитие инфраструктуры дорог, поддержку региональных проектов государственно-частного партнерства и уникальных искусственных дорожных сооружений²⁴⁴. Начавшийся процесс реализации данного постановления без достаточной предварительной проработки, в том числе во взаимодействии с институтами гражданского общества, а также в силу дефектов внедрения как технологического, так и организационно-правового характера, вызвали большой общественный резонанс и спровоцировали акции протеста во всероссийском масштабе. Взимание платы установлено в счет возмещения вреда, однако размер возможного ущерба официально не был установлен.

В том числе и в результате обращения Уполномоченного к Президенту России²⁴⁵ в защиту дальнбойщиков в условиях многочисленных забастовок граждан, суммы штрафов за неоплату проезда были снижены и теперь составляют от 5 до 10 тысяч рублей вместо 450 тысяч и 1 миллиона, соответственно. Законопроекты²⁴⁶ о моратории на введение указанной платы и о запрете использования на платной основе участков дорог, построенных для объезда населенных пунктов, так и не были приняты.

Кроме того, для защиты прав граждан в сложившейся ситуации представляется целесообразным дифференцировать плату, существенно уменьшив ее ставки для транспортных средств, перевозящих сельскохозяйственную технику и продукцию; на переходный период сделать порядок пользования автомобильными дорогами федерального значения уведомительным (тогда как сейчас он по сути является разрешительным) с последующим выставлением счетов на оплату; отменить транспортный налог, а также заключить соглашения о взаимном освобождении от платы за проезд по платным дорогам с зарубежными государствами.

238. Аналитическая справка о поступлении администрируемых ФНС России доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <http://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm>.

239. Наличие автомобильного транспорта — всего, в т.ч. легковые автомобили, грузовые автомобили, автобусы (штук, январь-декабрь) // URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=36228>.

240. См., напр.: Размер транспортного налога в 2015 году // Сайт проекта «Инвестиции в Россию». URL: <http://www.investmentsrussia.ru/lichnie-finansi/nalogi-pravo/transportnyj-v-2015-godu.html>.

241. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ в ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 454-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации — 2007. — № 46. — ст. 5553.

242. Дорожное хозяйство России // Официальный сайт Федерального дорожного агентства. URL: <http://rosavtdor.ru/activity/russia-road-sector>.

243. Постановление Правительства РФ от 14.06.2013 № 504 в ред. Постановления Правительства РФ от 03.11.2015 № 1191 «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 25. — ст. 3165.

244. Росавтодор приступил к рассмотрению предлагаемых к отбору дорожных ГЧП проектов в регионах для софинансирования за счет доходов от системы «Платон» // Официальный сайт Федерального дорожного агентства. URL: <http://rosavtdor.ru/activity/investing-activity/concession-projects/toll-collection-system/news/15947.html>.

245. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

246. Законопроект № 928008-6 «О трехлетнем моратории на введение платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=928008-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=928008-6&02); Законопроект № 826280-6 «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона “Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” (о запрете использования на платной основе участков дорог, построенных для объезда населенных пунктов)» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=826280-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=826280-6&02).

В течение 2015 года базовые тарифы ОСАГО повышались два раза²⁴⁷, что привело к сокращению продаж полисов обязательного страхования. Однако чистая прибыль страхового сообщества во втором квартале 2015 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года выросла в 1,4 раза. По результатам третьего квартала девять крупнейших розничных страховых компаний в разгар кризиса получили чистую прибыль на 90–302% превышающую показатели 2014 года²⁴⁸. За счет повышения расценок на обязательную услугу страховые компании компенсируют потери, связанные с оттоком клиентов. Одновременно проблема массового искусственного занижения выплаты компенсаций пострадавшим остается неразрешенной. Практика взыскания средств с дорожных служб, по вине которых происходит не менее 30% ДТП²⁴⁹, широко распространена в зарубежных странах. В России, напротив, результаты судебных разбирательств с гражданами (200–300 тысяч дел ежегодно²⁵⁰) являются основным источником покрытия компенсаций.

В соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» Банк России выступает регулятором «обоснованных базовых ставок предельных страховых тарифов». Однако представляется, что принятые в этом году решения по повышению тарифов подтверждают заинтересованность Банка по поддержанию страховых организаций.

Экономические права

Более 10 лет работа организаций и лиц, деятельность которых направлена на возврат во внесудебном порядке просроченной задолженности (далее — коллекторы), осуществляется стихийно и практически бесконтрольно, поскольку должное нормативное регулирование данной сферы отсутствует; не определены механизмы защиты прав должников, контролирующий государственный орган, ответственность коллекторов.

Правовой вакуум в данной области позволяет большинству коллекторских агентств сводить свою работу к нагнетанию вокруг должников тревожной атмосферы посредством психологического и даже физического давления с целью склонения к якобы добровольному погашению задолженности. Фактически мы имеем дело с набирающим обороты явлением, которое можно охарактеризовать, как «кредитный экстремизм»: сначала людей, пользуясь ухудшением их материального положения, всеми правдами и неправдами загоняют в кредитную кабалу, а затем бандитскими методами «ставят на счетчик».

Освещая проблему и акцентируя внимание на необходимости ее скорейшего разрешения, Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации²⁵¹, изложив свои предложения по совершенствованию правового регулирования данной сферы правоотношений.

По поручению Президента Российской Федерации предложения Уполномоченного были проработаны и большая их часть учтена в решении оперативного совещания Совета Безопасности Российской Федерации «О мерах по защите прав граждан от неправомерных методов взыскания просроченных задолженностей», иные направлены в Правительство Российской Федерации для рассмотрения в ходе реализации решения. В результате на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в сентябре для обсуждения общественности размещен проект Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности», разработанный Правительством Российской Федерации²⁵². Он содержит определение профессионального взыскателя, закрытый перечень способов его взаимодействия с должником, порядок ведения федеральным органом исполнительной власти реестра профессиональных взыскателей и осуществления государственного

247. Указание Банка России от 20.03.2015 № 3604 «О внесении изменений в Указание Банка России от 19.09.2014 № 3384-У "О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств"» // Вестник Банка России. – 2015. – 30 марта. – № 27.

248. Страховщики наращивают прибыль // Официальный сайт «Ведомостей». URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2015/11/12/616521-strahovschiki-pribil/> galleries/140737492503455/normal/1 (дата обращения: 18 дек. 2015 г.).

249. URL: https://auto.mail.ru/article/54926-gibdd_nazvala_glavnye_prichiny_dtp_v_rossii/

250. Официальный сайт Финмаркет. URL: <http://www.finmarket.ru/insurance/?id=3630854&nt=1>. Поппал о страховании, URL: http://www.inguru.ru/strokovanie_reitingi/sudebnyj-rejting_strahovyh_kompanij; Официальный сайт «Страхование сегодня», URL: <http://www.insur-info.ru/news/2450/>

251. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

252. Проект Федерального закона «О деятельности по взысканию задолженности» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#pra=38493> (дата обращения: 15.12.2015).

контроля за ними. Однако на момент написания настоящего Доклада данный законопроект в Государственную Думу Российской Федерации не внесен, ведется его обсуждение и об окончательных результатах говорить преждевременно.

Это «подвешивает» ситуацию и создает повод для разного рода законодательных манипуляций: настораживает процесс «размножения» законопроектов на данную болезненную тему, который может привести к затяжному процессу «забалтывания» и сведения на нет сути необходимых решений, чего так добивается мощное коллекторское лобби. Затягивание принятия решений провоцирует новые трагедии и переломы человеческих судеб. Необходимо искать решение, а не использовать эти трагедии как повод для очередного политического пиара. Недопустимо оставлять людей наедине с «коллекторами-потрошителями». Законодатели не должны допустить, чтобы в шумной законодательной суматохе, предшествующей выборам, коллекторское лобби обмануло всех и «протащило» бы свой «закон-оборотень». Пора решительно исправить многолетнюю законодательную халатность в интересах граждан России, а не в интересах тех, кто получает прибыль на крови и людском горе.

В октябре 2015 года вступил в силу Федеральный закон «О банкротстве физических лиц»²⁵³. Согласно новым правилам, после соблюдения процедуры банкротства в отношении гражданина, кредиторы, в числе которых могут выступать кредитные организации, а также другие заинтересованные физические и юридические лица, лишаются права требования. Создан правовой режим, альтернативный исполнительному производству, предоставляющий возможность отсрочки, рассрочки, дисконтирования суммы долга, уменьшения величины процентов до размера ставки рефинансирования Центрального Банка²⁵⁴. Верховный Суд Российской Федерации дал разъяснение, каким образом должны применяться указанные механизмы²⁵⁵. Практика за три месяца 2015 года показала небольшое от ожидаемого количества число возбужденных дел по данному основанию. Несмотря на то, что банки массово обращаются в суды общей юрисдикции с исками к гражданам о возврате сумм кредитов, в арбитражные суды с заявлениями о банкротстве обращается небольшое количество граждан ввиду отсутствия территориальной доступности и сложного порядка рассмотрения дел данной категории. Кроме того, примерная стоимость судебных издержек, связанных с ведением процедуры банкротства в отношении физического лица, составляет от 30 до 400 тысяч рублей, в зависимости от наличия или отсутствия имущества у должника.

Как показывает практика, в большинстве случаев займы осуществляются для приобретения единственного жилья. Как правило, это круг лиц, чей доход не превышает прожиточного минимума, и, в случае необходимости, покрытие указанных расходов является краеугольным камнем в принятии решения по началу процедуры банкротства.

По результатам анализа поступающих Уполномоченному жалоб выявлено несовершенство положений Федерального закона № 39-ФЗ²⁵⁶, которым предусматривалась компенсационная выплата тем гражданам Российской Федерации, которые лишились своих сбережений в связи с закрытием украинских банков и проживают в Республике Крым и (или) городе Севастополе. Однако не были учтены интересы других граждан Российской Федерации, которые также утратили хранившиеся в украинских банках сбережения, но проживают в иных субъектах страны.

Между тем условие о месте жительства вкладчика нарушало права граждан на равенство всех перед законом, недопустимость их дискриминации в зависимости от места жительства и право его выбора, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Поскольку выход из ситуации возможен был путем внесения в Федеральный закон № 39-ФЗ изменений и дополнений, позволяющих гражданам Российской Федерации, независимо от их места жительства, получить компенсацию за

253. Федеральный закон от 29.12.2014 № 476-ФЗ в ред. Федерального закона от 29.06.2015 № 154-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 1 (ч.1). – ст. 29.

254. Федеральный закон от 29.06.2015 № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 27. – ст. 3945.

255. Постановление Пленума ВС РФ от 13.10.2015 № 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – дек. – № 12.

256. Федеральный закон от 02.04.14 № 39-ФЗ в ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 422-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 14. – ст. 1531.

утраченные ими сбережения в украинских банках, в Правительство Российской Федерации было направлено соответствующее обращение Уполномоченного.

Подготовленный Правительством Российской Федерации законопроект²⁵⁷ предусматривал внесение дополнений в статьи 3 и 8 Федерального закона № 39-ФЗ, устанавливающих возможность получения компенсационных выплат по договорам банковского вклада (счета), заключенным гражданами Российской Федерации, не проживающими на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя. Социально значимый для граждан Российской Федерации законопроект прошел все стадии законодательного процесса и был подписан Президентом Российской Федерации 8 июня 2015 года²⁵⁸.

С момента изменения в конце 2014 года курса рубля Уполномоченному стали поступать многочисленные обращения граждан-заемщиков по договорам ипотеки в иностранной валюте с просьбами о помощи в реструктуризации многократно возросшего долга перед банками и недопущении лишения их единственного жилья.

Выражая обеспокоенность повышением уровня кредитной нагрузки населения, Уполномоченный направил обращение первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации с просьбой поручить разработать систему мер, направленных на защиту интересов заемщиков по ипотечным кредитам в иностранной валюте, оказавшихся в сложной финансовой ситуации. Впоследствии Правительством Российской Федерации издано Постановление, которое вступило в силу 30 апреля 2015 года, а его отдельные положения 1 июля 2015 года²⁵⁹.

Анализ жалоб граждан Уполномоченному, являющихся опекунами, попечителями и их подопечными свидетельствуют о нарушении их имущественных прав вследствие неисполнения кредитными организациями законодательства о договорах номинального счета.

С 1 июля 2014 года вступили в силу положения Гражданского кодекса Российской Федерации²⁶⁰, согласно которым изменен порядок распоряжения имуществом подопечного, и в связи с этим введены нормы, регулирующие правила открытия и ведения номинальных счетов. В соответствии с названными изменениями средства, выплачиваемые на содержание подопечного (суммы алиментов, пенсий, пособий, возмещения вреда здоровью и вреда, понесенного в случае смерти кормильца, и другие), подлежат зачислению на отдельный номинальный счет, открываемый опекуном или попечителем, и расходуются ими без предварительного разрешения органа опеки и попечительства.

Банком должен, в свою очередь, открываться номинальный счет клиенту, предназначенный для совершения операций с денежными средствами, права на которые принадлежат другому лицу — бенефициару (подопечному). Новшества в законодательстве направлены на устранение трудностей, с которыми ранее сталкивались опекуны и попечители, когда для снятия со счета подопечного суммы, превышающей величину прожиточного минимума, требовалось разрешение органа опеки и попечительства. В то же время эти изменения защищают имущественные права подопечных, исключая возможность ареста и списания денежных средств с номинального счета по долгам и обязательствам его владельца (опекуна или попечителя).

Анализ сложившейся ситуации позволил выявить неготовность банков к выполнению возложенных на них законом функций, что создало препятствия исполнению опекунами и попечителями обязанностей по защите прав своих подопечных. Председателю Центрального банка Российской Федерации было направлено соответствующее ходатайство Уполномоченного²⁶¹, в результате чего

257. Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2015 № 796-р «О проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя”» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 19. – ст. 2866.

258. Федеральный закон от 08.06.2015 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя”» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 24. – ст. 3375.

259. Постановление Правительства РФ от 20.04.2015 № 373 в ред. Постановления Правительства РФ от 07.12.2015 № 1331 «Об основных условиях реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации, и увеличении уставного капитала акционерного общества “Агентство по ипотечному жилищному кредитованию”» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 17 (ч. 4). – ст. 2567.

260. Федеральный закон от 05.05.2014 № 124-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О введении в действие части первой гражданского кодекса Российской Федерации” и статью 1202 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 19. – ст. 2329.

261. Обращение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Банком России 1 июня 2015 года издано информационное письмо²⁶², ориентирующее кредитные организации на принятие мер по скорейшему завершению внутренних процедур, необходимых для обеспечения открытия и обслуживания номинальных счетов опекунов и попечителей.

Опасное нововведение для садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан

В Докладе Уполномоченного за 2014 год поднимался вопрос опосредованного неправомерного лишения граждан права собственности на земельные участки, несмотря на наличие законных оснований возникновения данного права и признания его государством. Тогда речь шла о таких изменениях характеристик земельного участка (адрес, границы, площадь, кадастровый номер), в силу которых участок, когда-то предоставленный гражданину на законных основаниях, фактически прекращал своё существование как объект собственности, а «новый» земельный участок передавался в собственность другим лицам.

Тем не менее в указанных случаях граждане оставались титульными собственниками предоставленного им ранее земельного участка, в связи с этим сохранялась возможность восстановить такой участок в первоначальных границах и истребовать его из чужого незаконного владения. Такая возможность базировалась на отсутствии законных оснований для передачи принадлежащего титульному собственнику участка в собственность других лиц без прекращения зарегистрированного права.

Вступившие в действие в 2015 году изменения земельного законодательства Российской Федерации, в соответствии с которыми право распоряжения земельными участками, расположенными на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, фактически передано самим товариществам²⁶³, исключили ранее существовавший способ защиты права собственности.

В силу указанных изменений члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения получили право приобретать без проведения торгов в собственность бесплатно земельный участок, расположенный на территории данного объединения, независимо от даты их вступления в члены указанного объединения.

До внесения изменений предполагалось, что для приобретения права собственности на земельные участки таковые должны быть выделены гражданам при создании товарищества в соответствии с проектом организации и застройки территории таких некоммерческих объединений²⁶⁴.

Вместе с тем никаких свободных земельных участков, которыми некоммерческое объединение (его правление) могло бы распоряжаться самостоятельно, в силу действовавших до 2001 года положений закона у товарищества никогда не было и в настоящий момент быть не может. Поскольку каждый из земельных участков, составлявших территорию объединения, либо был занят объектами общего пользования, либо при образовании товарищества, был предоставлен в собственность конкретному члену такого объединения. Однако с внесением изменений садоводческим, огородническим, дачным объединениям граждан (их правлениям) фактически было предоставлено право по своему усмотрению распределять земельные участки, расположенные на территории товарищества, принятым в него гражданам, никакого отношения к данному объединению ранее не имевшим и не владевшим на законных основаниях земельными участками в границах данного объединения.

Таким образом, в настоящее время решения, на основании которых у новоявленных членов товарищества возникает право на земельные участки, фактически принимаются правлениями данных объединений. Это противоречит основному принципу земельного законодательства, а именно принципу государственного регулирования приватизации земли.

262. Письмо Банка России от 01.06.2015 № 04-31-2/4745 «Об отдельном номинальном счете, открываемом опекуну или попечителю для зачисления денежных средств, выплачиваемых на содержание подопечного» // Вестник Банка России. – 2015. – 10 июня. – № 50.

263. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29.12.2015 № 405-ФЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации – 2014. – № 26 (ч. 1). – ст. 3377.

264. Статья 28 Федерального закона от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 16. – ст. 1801.

Кроме того, данные нововведения противоречат установленному порядку приема в члены товарищества, предусмотренному статьей 18 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», т.е. право на земельный участок порождает право на членство в товариществе, а не наоборот, как предполагают вступившие в силу изменения.

При этом все реализуемые в настоящее время самими товариществами земельные участки, хотя по разным причинам и не используются их правообладателями, которым они в установленном порядке выделялись, однако принадлежат им (их правопреемникам) на праве собственности (постоянного (бессрочного) пользования).

Безусловно, некоммерческое объединение не вправе определять юридическую судьбу таких участков по своему усмотрению, поскольку в соответствии со статьей 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Вступившие в силу изменения законодательства неизбежно порождают многочисленные споры между гражданами, которым земельные участки были предоставлены уполномоченными органами исполнительной власти при создании товарищества, и новыми собственниками, которым такие участки были выделены решением общего собрания (правления) некоммерческого объединения.

Формирующаяся судебная практика по такой категории споров вызывает обеспокоенность Уполномоченного. При рассмотрении указанных споров суды в большинстве случаев исходят из того, что решениями общего собрания членов некоммерческого объединения первоначальные правообладатели спорных земельных участков были исключены из членов товарищества, что якобы лишило их прав на предоставленные ранее земельные участки. В то время как исчерпывающий перечень случаев прекращения права собственности на землю прямо предусмотрен законом, утрата членства в товариществе к таковым не относится. Вместе с тем дальнейшее распределение товариществом изъятых по своему усмотрению земельных участков порождает право собственности на них у новых членов некоммерческого объединения.

Таким образом, изменениями фактически были легализованы противоречащие основополагающим нормам земельного законодательства и законодательства о некоммерческих объединениях граждан — механизм изъятия земельных участков, принадлежащих гражданам на каком-либо вещном праве; способ прекращения зарегистрированного права на объект недвижимости; изъятие из существующего порядка приема в члены товарищества.

Трудовые права

О нарушениях прав граждан при увольнении

Подпункт «а» пункта 6 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации²⁶⁵, на основании которого можно уволить работника, отсутствующего на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов в течение рабочего дня (прогул), порождает многочисленные судебные споры о незаконности увольнения и соответствующие жалобы Уполномоченному.

Анализ жалоб заявителей на увольнение по указанному основанию свидетельствует о том, что нередко случаи, когда у работника неожиданно заболевает близкий родственник, случается травма, несчастный случай или дорожно-транспортное происшествие, и он вынужден срочно просить отгул или отпуск без сохранения заработной платы (за свой счет), а работодатель увольняет его за прогул. Подобные действия, как правило, распространены в отношении «неудобных» работников, попавших в тяжелую жизненную ситуацию, и практически не оспоримы в суде.

Формально работодатель прав, но фактически работник страдает из-за того, что Трудовой кодекс Российской Федерации недостаточно регулирует вопросы, связанные с предоставлением ему времени для разрешения подобных жизненных проблем. Очевидно, что в Трудовом кодексе Российской Федерации необходимо установить критерии (принципы, условия) определения случаев

или их открытый перечень, когда работодатель не вправе отказать работнику в предоставлении отпуска без сохранения заработной платы (в том числе даже нескольких часов в течение рабочего дня). В частности в связи с выполнением работником не связанных с трудовыми отношениями обязанностей или реализацией своих прав. А также закрепить в правилах внутреннего трудового распорядка или в ином локальном нормативном акте обязанность и порядок работодателя предоставления таких отпусков. Уполномоченный обратился к Министру труда и социальной защиты Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о подготовке законопроекта о внесении изменений в статью 128 Трудового кодекса Российской Федерации. А именно о создании открытого перечня случаев, при которых работодатель не вправе отказывать работнику, оказавшемуся в тяжелой жизненной ситуации, в предоставлении ему на основании письменного мотивированного заявления отпуска без сохранения заработной платы до трех календарных дней.

К сожалению, позиция Уполномоченного не нашла понимания в Минтруде России: по мнению заместителя Министра дополнительное правовое регулирование по затронутой проблеме не требуется, поскольку вопрос уважительности причины отсутствия работника на работе должен решаться судом индивидуально. Однако Уполномоченный не может согласиться с подобным подходом, поскольку без законодательного закрепления дополнительных гарантий работникам, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации и отсутствующим по этой причине на рабочем месте, суд не сможет являться эффективной мерой защиты нарушенных прав.

Помимо перечисленных вопросов, Уполномоченный сталкивался с необоснованными отказами в приеме на работу, содействии в трудоустройстве (раздел 3.1).

О неэффективности досудебного порядка защиты нарушенных трудовых прав

Серьезной проблемой защиты прав работника при незаконном увольнении во внесудебном порядке является невозможность соблюдения сроков для последующего обращения в суд, установленных статьей 392 Трудового кодекса Российской Федерации²⁶⁶.

Обращения работников в органы прокуратуры или государственной инспекции труда за защитой своих нарушенных прав не всегда приводят к их восстановлению даже в случае принятия этими органами актов прокурорского и инспекторского реагирования. Объясняется это тем, что работодатель практически безнаказанно может игнорировать исполнение указанных актов, мотивируя возникновением трудового спора, а рассмотрение трудовых споров находится вне компетенции указанных надзорных органов.

Государственные органы рассматривают обращения граждан не позднее 30 дней со дня их регистрации. Следовательно, если работник обратится с заявлением в течение недели после увольнения и решит дожидаться окончательного разрешения своих требований, то, скорее всего, до истечения установленного законом месячного срока, он не успеет подать заявление в суд.

Как показывает практика, обращение в надзорные органы за восстановлением нарушенных трудовых прав для суда не является уважительной причиной пропуска срока подачи иска. Во избежание пропуска срока обращения в суд работники одновременно обращаются и в суд, и в государственную инспекцию труда или в прокуратуру. В результате эти органы рассматривают одновременно обращение работника, выраженное в форме жалобы и искового заявления.

В своих многочисленных обращениях к Уполномоченному граждане в качестве одной из возможных мер предлагают ввести обязательный досудебный порядок рассмотрения споров об увольнении, который, по их мнению, позволит рационально использовать ресурс органов, осуществляющих федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства, и повысить качество рассмотрения жалоб.

Указанный подход, безусловно, неоспорен, вместе с тем надо признать назревшую необходимость совершенствования правового регулирования механизмов защиты нарушенных трудовых прав. Затронутый Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации вопрос нуждается в обсуждении с участием общественности, профсоюзов и правоприменительных органов.

О нарушении прав работников государственных и муниципальных учреждений на справедливую оплату труда

В соответствии со статьей 134 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель, вне зависимости от формы собственности предприятия, обязан индексировать заработную плату сотрудников. Индексация заработной платы работников федеральных и региональных бюджетных учреждений гарантируется и осуществляется государством (муниципальных учреждений — соответствующим муниципалитетом), однако соответствующие правовые акты, содержащие положения о величине и периоде индексации заработной платы, зачастую не принимаются. В частности, к Уполномоченному обратились работники Государственного бюджетного специализированного стационарного учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов «Урюпинский психоневрологический интернат» с коллективной жалобой на несправедливую оплату труда, которая несколько лет не повышалась.

В прокуратуру Волгоградской области было направлено соответствующее обращение. По результатам проверки доводы жалобы подтвердились. В этой связи были проверены все подведомственные Министерству труда и социальной защиты населения Волгоградской области бюджетные учреждения. В результате выявлено, что в нарушение статьи 134 Трудового кодекса Российской Федерации оплата труда их работников не повышалась, в связи с этим в Правительство Волгоградской области внесены соответствующие представления. Выявленные нарушения были устранены.

Вместе с тем повышение заработной платы работников бюджетной сферы на практике идёт не за счёт индексации тарифной ставки (оклада, должностного оклада) работника, а путем увеличения размера стимулирующей составляющей заработка. Расходование фонда оплаты труда на выплаты по окладам при этом снижается до 30%, а остальное приходится на компенсационные и стимулирующие выплаты, которые распределяются зачастую по формальному принципу без увязки с результатами труда работников. Размер указанных «премиальных» может необоснованно снижаться до минимума, на основании субъективных оценок руководителей, что подтверждается и жалобами граждан Уполномоченному и судебными спорами.

Подобная практика, широко применяемая в отношении работников бюджетной сферы всех уровней, приводит к несправедливой разнице в оплате труда, росту социального недовольства.

Соотношение средней заработной платы руководителя учреждения и средней заработной платы работников этого учреждения нередко необоснованно устанавливается в максимально-рекомендованном размере²⁶⁷. В свою очередь несложные манипуляции со средней заработной платой работников, позволяют руководителю учреждения получать заработную плату в десять и более раз превышающую заработную плату наименее оплачиваемой категории работников этого учреждения.

В этой связи Уполномоченный обратился к Министру труда и социальной защиты Российской Федерации с предложением о дальнейшем совершенствовании правового регулирования механизма оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений с целью «привязки» заработной платы руководителей учреждений к заработной плате наименее оплачиваемых категорий работников этих учреждений, уменьшения верхней планки и обоснованной дифференциации выбора их соотношения, увеличения доли оклада работников в структуре их заработной платы, оптимизации и унификации компенсационных и стимулирующих выплат.

Однако Минтруд России не увидел проблему, связанную с необоснованным превышением заработной платы руководителей учреждений над заработной платой именно наименее оплачиваемых категорий работников (разница может достигать 10 и более раз), ссылаясь на соотношение средней заработной платы, которое в свою очередь не превышает в большинстве учреждений четыре раза.

267. Постановление Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (в ред. Постановления Правительства РФ от 14.01.2014 № 20) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 33. – ст. 3852.

По мнению министерства, для установления оптимальной системы оплаты труда работников бюджетных учреждений и структуры их заработной платы достаточно ежегодно разрабатываемых рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (далее — РТК).

Вместе с тем жалобы граждан свидетельствуют о том, что работодателями часто не исполняется условие по установлению доли оклада в составе заработной платы не менее 60%, рекомендованное РТК. В этой связи Уполномоченному невозможно согласиться с позицией Минтруда России. Поскольку рекомендательные акты носят необязательный для исполнения характер, представляется необходимым законодательное закрепление предложений Уполномоченного, направленных на совершенствование и повышение «прозрачности» механизма оплаты труда работников учреждений.

В истекшем году решались и другие конкретные вопросы, связанные в частности с нарушением прав заявителей, возникшие в результате неправомерного решения суда (раздел 3.1).

2.7. Жилищные права

Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.

ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации

Люди как люди... квартирный вопрос только испортил их...

М.А. Булгаков

Признание непригодным для проживания жилого фонда, находящегося в федеральной собственности

В соответствии с законодательством, собственник жилого помещения для оценки его состояния должен создать межведомственную комиссию, деятельность которой регулируется федеральным органом исполнительной власти. Однако многие обращения граждан по вопросу проведения обследования состояния жилых домов и включения их в программу переселения не давали положительных результатов. Проблема состояла в отсутствии необходимого правового регулирования, поскольку регламентирующее порядок признание жилых помещений непригодным для проживания постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2006 года № 47 не распространялось на жилой фонд, находящийся в федеральной собственности, не было закреплено указание на конкретный федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за создание необходимой для этих случаев межведомственной комиссии.

Благодаря вмешательству Уполномоченного предложение решить вопрос о совершенствовании правового механизма признания жилых помещений непригодными для проживания и многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции применительно именно к федеральной собственности наконец было принято²⁶⁸. Таким образом, успешно проведена работа по совершенствованию правового механизма признания ветхим и аварийным жилого фонда, находящегося в федеральной собственности.

Формирование маневренного фонда в субъектах Российской Федерации

Статьей 95 Жилищного кодекса Российской Федерации закреплено право граждан на получение жилых помещений маневренного фонда в случаях проведения капитального ремонта и рекон-

струкции дома, возникновения чрезвычайных обстоятельств, а также в случае обращения взыскания на единственное жилье по кредитным договорам. Праву граждан на предоставление им жилых помещений из такого фонда корреспондирует обязанность органов власти создать надлежащие условия для осуществления права на жилище, в частности, сопряжённые с обеспечением здоровья, безопасности, комфорта.

Характер и количество поступающих к Уполномоченному жалоб граждан свидетельствует о том, что имеющийся маневренный фонд не отвечает элементарным требованиям и не обеспечивает потребности, в том числе временного отселения граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в приемлемые условия проживания.

В результате обращения Уполномоченного к Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации были даны соответствующие поручения, на основании которых Минстроем России проведен мониторинг объемов и состояния маневренного фонда в субъектах Российской Федерации, а также прогнозируемой потребности в его наличии на 2015–2017 годы.

Мониторинг подтвердил, что в большинстве субъектов Российской Федерации имеющийся маневренный фонд находится в неудовлетворительном техническом состоянии, кроме того, объема его площадей недостаточно для обеспечения граждан временным жильем в случае необходимости.

В целом по Российской Федерации отмечается острая нехватка маневренного фонда, и при этом 30% имеющегося фонда находится в «состоянии, требующем ремонта».

Так, по данным мониторинга в республиках Адыгея, Бурятия, Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Тыва, Забайкальском крае, Еврейской автономной и Омской областях, на помощь в случае утраты жилья в результате стихийных бедствий практически можно не рассчитывать в связи с полным отсутствием маневренного фонда. Рекордно минимальное его количество зафиксировано в Омской области — 123,1 кв. м, в Республике Калмыкия — 176,5 кв. м, в Кабардино-Балкарской Республике — 180,6 кв. м.

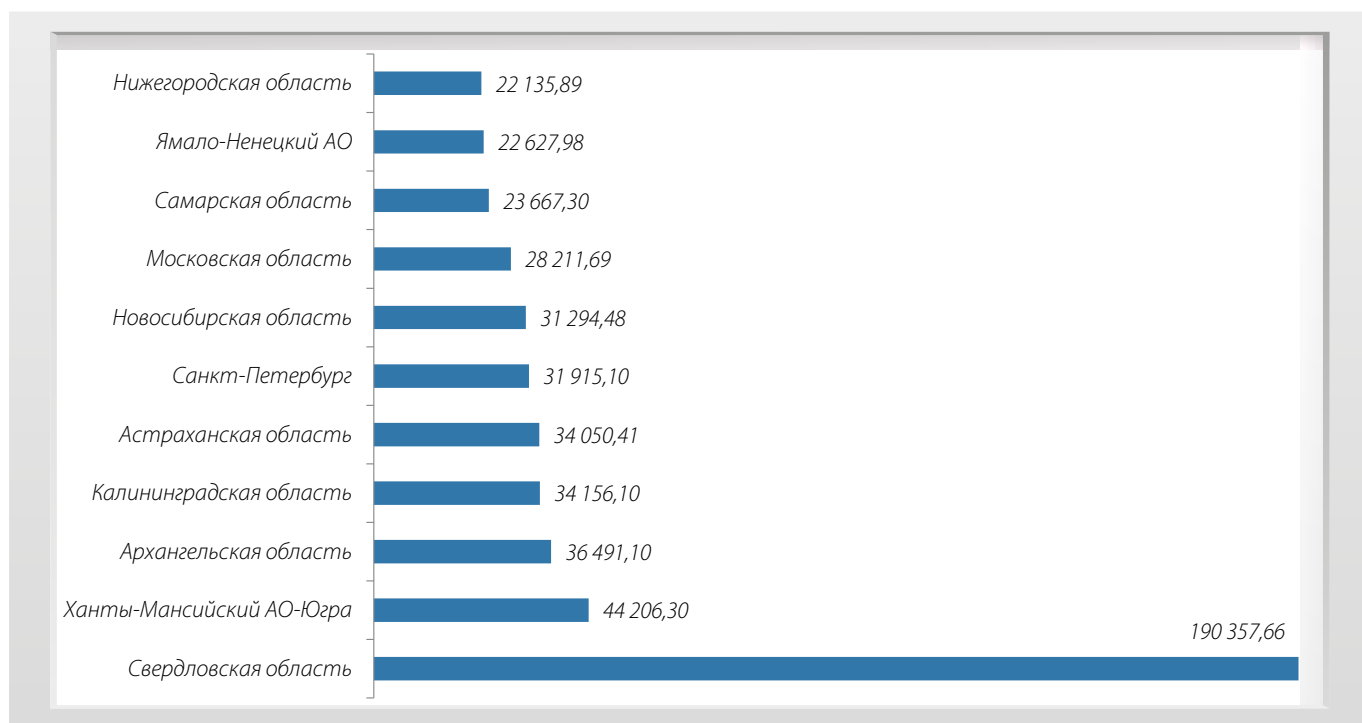


Рис. 1

В условиях чрезвычайной ситуации в апреле 2015 года в Забайкальском крае и Республике Бурятия выяснилось, что маневренный жилищный фонд для переселения граждан, лишившихся жилья в результате природных пожаров, в регионах отсутствовал полностью.

По данным указанного мониторинга, наибольшее количество площадей маневренного фонда отмечено в Свердловской области — 190 357,66 кв. м, Ханты-Мансийском автономном округе-Югре — 44 206,3 кв. м, Архангельской области — 36 491,1 кв. м, Калининградской области — 34 156,10 кв. м, Астраханской области — 34 050,41 кв. м, Санкт-Петербурге — 31 915,10 кв. м, Новосибирской области — 31 294,48 кв. м, Московской области — 28 211,69 кв. м, Самарской области — 23 667,3 кв. м, Ямало-Ненецком автономном округе — 22 627,98 кв. м, Нижегородской области — 22 135,89 кв. м (рис. 1).

При этом большинство регионов сообщило о необходимости ремонта значительного количества имеющегося маневренного фонда. Например, Кировская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан — более 50%; Амурская область — более 56%, Калининградская область — более 58%, Республика Саха (Якутия) — более 65%; Курганская область — более 73%, Калужская область — более 77%; Краснодарский край, Удмуртская Республика — более 83% (рис. 2).

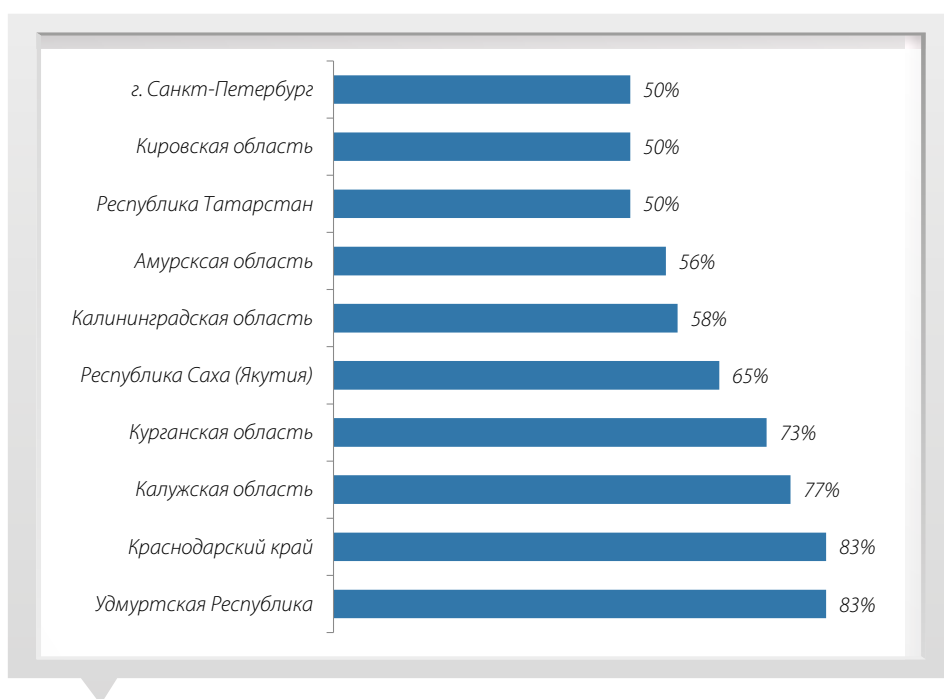


Рис. 2

На основании данных мониторинга Уполномоченным повторно направлено в Правительство Российской Федерации обращение о необходимости продолжения формирования необходимого маневренного фонда по нескольким направлениям. Во-первых, обязать субъекты Российской Федерации и муниципальные образования принимать соответствующие целевые программы. Во-вторых, установить более жесткую ответственность руководителей регионов или муниципальных образований Российской Федерации за ненадлежащую реализацию полномочий по формированию маневренного фонда; совершенствованию технического состояния имеющегося маневренного фонда. В-третьих, усовершенствовать порядок оперативного перевода свободных специализированных жилых помещений в состав маневренного фонда при возникновении обстоятельств, установленных статьей 95 Жилищного кодекса Российской Федерации. В-четвертых, предусмотреть возможности предоставления жилых помещений в соседних муниципальных образованиях, а также использование механизма предоставления по договорам аренды свободных жилых помещений собственниками квартир и жилых домов.

В рамках работы по данному вопросу Минстроем России выражено мнение о целесообразности включения мероприятий по формированию маневренного жилищного фонда в региональные программы развития рынка арендного жилья, а также возможности передачи построенного жилья

в собственность муниципальных образований в целях формирования такого жилищного фонда. Уполномоченным мнение Минстроя России по данному вопросу поддержано.

Вместе с тем поскольку большинством субъектов Российской Федерации в течение длительного времени не исполнялись обязательства по формированию маневренного жилищного фонда, имеются все основания полагать, что необязательный характер проводимых мероприятий не позволит регионам достичь желаемых результатов по изменению негативной ситуации в данной сфере правоотношений.

Уполномоченный полагает, что для реализации предложений Минстроя России, возможно, потребуется разработка единого централизованного механизма по формированию маневренного жилищного фонда в рамках региональных жилищных программ по развитию рынка доступного наемного жилья и развития жилищного фонда некоммерческого использования на федеральном уровне.

Изложенные обстоятельства позволили Уполномоченному обратиться к Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о создании рабочей группы для разработки данных предложений с целью решения обозначенной проблемы.

Восстановление жилищных прав граждан, проживающих на территории «Новой Москвы»

Признание многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции. В связи с переходом жилого фонда присоединенных территорий в муниципальную собственность города Москвы возникла проблема с признанием многоквартирных домов аварийными.

В текущем году Уполномоченному поступила жалоба гражданки Е., многочисленные обращения которой в органы исполнительной власти города Москвы по вопросу признания многоквартирного дома аварийным были оставлены без должного внимания. В проведении такой оценки ей было отказано в связи с тем, что на присоединенной к Москве с 1 июля 2012 года территории не определены уполномоченный орган и порядок признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Поскольку отсутствие соответствующего правового механизма влечет нарушение прав граждан, Мэру Москвы направлялись обращения с просьбой принять необходимые меры по обеспечению возможности для граждан обращаться в межведомственную комиссию по указанному вопросу.

Согласившись с доводами Уполномоченного, Мэр Москвы принял решение о закреплении данных полномочий за Городской межведомственной комиссией по использованию жилищного фонда города Москвы. В настоящее время проект соответствующего нормативного правового акта прошел все стадии согласования в государственных органах города Москвы и находится на рассмотрении у Мэра Москвы.

Содействие в восстановлении прав жителей «Новой Москвы» на участие в городских жилищных программах. Еще один вопрос в отношении жителей присоединенных территорий был решен при непосредственном участии Уполномоченного. После расширения границ города Москвы Уполномоченному стали поступать многочисленные жалобы жителей «Новой Москвы» на нарушение их жилищных прав и дискриминацию, выразившиеся в отказе органов исполнительной власти города Москвы в приеме заявлений об участии в городских жилищных программах. Как установлено, Правительство Москвы систематически уклонялось от рассмотрения заявлений жителей «Новой Москвы», мотивируя тем, что действие городских жилищных программ на них, якобы, не распространяется.

Уполномоченный неоднократно обращался по данному вопросу к Мэру Москвы, указывая на грубейшие нарушения жилищных прав граждан. Не добившись справедливости, с целью признания

права гражданки П., а также иных жителей «Новой Москвы» на участие в жилищных программах города Москвы, Уполномоченный обратился в суд, который в удовлетворении заявленных требований отказал. Московским городским судом решение оставлено без изменения. Лишь Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, приняв доводы Уполномоченного о том, что граждане, проживающие на территории присоединенных муниципальных образований, являются полноправными жителями города и имеют право рассчитывать на его участие в улучшении жилищных условий, отменила незаконные судебные акты и обязала органы власти Москвы рассмотреть по существу заявление П. о признании её нуждающейся в улучшении жилищных условий в рамках городских жилищных программ²⁶⁹.

В результате мер, принятых Уполномоченным, Верховным Судом Российской Федерации вынесено прецедентное по сути судебное постановление, призванное устранить препятствия в реализации гражданами, проживающими на присоединенных к Москве территориях, их прав на участие в городских жилищных программах.

Таким образом, Уполномоченному удалось добиться признания незаконными дискриминирующие решения по отношению к жителям «Новой Москвы», численность которых, согласно официальной статистике, составляет около 300 тысяч человек.

Нарушение жилищных прав военнослужащих и членов их семей

В соответствии с жилищным законодательством, действовавшим до 1 января 2005 года, обеспечение жилыми помещениями семей военнослужащих, уволенных из Вооруженных сил Российской Федерации, осуществлялось органами местного самоуправления. В связи с этим уволенные до названной даты военнослужащие были поставлены в льготные очереди на предоставление жилых помещений в различных субъектах Российской Федерации, в которых состоят и до настоящего времени.

По информации Минстроя России, в настоящее время в льготных жилищных очередях субъектов Российской Федерации продолжают состоять 1 779 семей бывших военнослужащих, так и не получивших положенные им квартиры. При этом неопределенность в разрешении их жилищного вопроса сохранялась до четвертого квартала 2015 года, поскольку финансирование мероприятий по обеспечению жилыми помещениями военнослужащих, уволенных из армии до 1 января 2005 года, в 2013–2015 годах вообще не осуществлялось и не было запланировано на 2016 год.

В связи с этим обстоятельством в апреле 2015 года Уполномоченным было направлено обращение Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о финансировании мероприятий по обеспечению жильем указанной категории граждан.

По поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, Министром России совместно с Минфином России и Минэкономразвития России была проработана обозначенная проблема. В результате было принято решение о включении в федеральный бюджет Российской Федерации расходов на обеспечение жилыми помещениями военнослужащих, уволенных из армии до 1 января 2005 года, в рамках Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», что позволит в полном объеме в 2016–2017 годах обеспечить жилыми помещениями 1 779 семей и окончательно решить проблему. Проблема нарушения прав военных пенсионеров, оставшихся проживать в бывших закрытых военных городках, на заключение договоров социального найма и реализацию своих прав на приватизацию занимаемых квартир уже освещалась в Докладе Уполномоченного за 2014 год. Наиболее остро ситуация складывалась в городском поселении Рошинский Самарской области. В результате совместных усилий Уполномоченного, органов прокуратуры, Минобороны Рос-

сии и местных органов власти, проблема исключения из специализированного жилищного фонда и передачи объектов недвижимости в собственность городского поселения Рошинский частично решена. Издан соответствующий приказ заместителя Министра обороны Российской Федерации о переводе квартир из служебного фонда в собственность муниципалитета²⁷⁰.

Положение осложнилось в 2015 году, так как в изданном приказе были включены далеко не все квартиры бывших военных, подлежащие передаче в собственность городского поселения Рошинский. Допущены многочисленные технические ошибки, препятствующие оформлению документов на квартиры, имели место задержки в пересылке актов приема-передачи квартир другие нарушения.

В истекшем году при содействии Уполномоченного положение стало меняться. Так, в апреле 2015 года Минобороны России издало приказ об исправлении технических ошибок, допущенных ранее, а 19 ноября 2015 года заместителем Министра обороны Российской Федерации подписан приказ по названному населенному пункту о передаче в собственность муниципалитета дополнительно 164 квартиры²⁷¹.

Аналогичная проблема по заключению договоров социального найма и реализации своих прав на приватизацию занимаемых квартир сложилась и у жителей, проживающих в бывшем закрытом военном городке Чебаркуль Челябинской области. В результате совместных усилий всех заинтересованных сторон, 6 октября 2015 года заместителем Министра обороны Российской Федерации наконец-то издан приказ о передаче в собственность муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области 529 квартир военных пенсионеров²⁷². В результате права более чем 1 600 граждан были восстановлены.

Исключение многих военных городков из перечня закрытых должно было позволить переадресовать обязательства государства по выполнению программы переселения граждан, утративших связь с Вооруженными Силами России, на муниципальные органы, в целях обеспечения жильем в населенных пунктах по их выбору. Но на деле получилось, что граждане, многие годы посвятившие служению Родине, остались один на один со своими проблемами.

Если бывшие закрытые военные городки находятся в черте или вблизи достаточно крупных населенных пунктов, то жизнь в них после передачи фондов в муниципальную собственность для граждан приемлема. Однако большинство закрытых ранее военных городков находятся на значительном удалении от населенных пунктов, иногда и до нескольких сотен километров, в «медвежьих» краях, в которых вся инфраструктура была привязана к дислоцировавшейся там воинской части (воинским частям). С передислокацией этих воинских частей или их расформированием население этих городков обречено на жалкое существование без работы, без школ и детских садов, без поликлиник. При этом после исключения военных городков из перечня закрытых, проживающие в них военные пенсионеры и члены их семей утратили законные основания на отселение их за счет федерального бюджета. По данным Минстроя России количество таких семей составляет 4 274.

При таких обстоятельствах видится возможным и правомерным, основываясь на действующем законодательстве²⁷³, определить перечень населенных пунктов из числа бывших закрытых военных городков, в которых сохранить за гражданами право на получение государственных жилищных сертификатов в целях переселения из этих городков. Для реализации указанного предложения по данным Минстроя России необходимо 9,8 миллиарда рублей. Данные предложения прорабатываются Минстроем России и необходимые нормативные правовые акты могут быть приняты в 2016 году. В случае выделения дополнительных бюджетных ассигнований указанные средства будут направлены на обеспечение жильем указанной категории граждан.

270. Приказ заместителя Министра обороны России от 07.12.2013 № 1099.

271. Приказ заместителя Министра обороны России от 19.11.2015 № 1155.

272. Приказ заместителя Министра обороны России от 06.11.2015 № 960.

273. Положения подп. «б» п. 5 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2015 – 2020 годы, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 № 1050; ред. постановления Правительства Российской Федерации от 25.08.2015 № 889.

Актуальной также остается проблема, связанная с невозможностью заселения военнослужащих на протяжении длительного времени в уже распределенные квартиры. Так, департаментом жилищного обеспечения Минобороны России военнослужащим, состоящим в жилищной очереди, были распределены квартиры в домах, расположенных в городе Балашихе Московской области. При этом часть квартир была передана военнослужащим в собственность и они оформили свидетельства о регистрации права собственности на них. Вместе с тем, вселиться в предоставленные квартиры с марта 2015 года семьи военнослужащих не могли, так как дома не были приняты в эксплуатацию по причине многочисленных строительных недостатков.

Уполномоченным было направлено обращение Министру обороны Российской Федерации о необходимости безотлагательно принять меры по восстановлению нарушенных жилищных прав семей военнослужащих. В настоящее время все три многоэтажных дома в Балашихе приняты в эксплуатацию управляющей компанией и в них заселены семьи военнослужащих.

Защита права на жилье детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа

Отсутствие жилья — одна из основных проблем, с которой сталкиваются дети-сироты после выпуска из государственных организаций для детей данной категории и учреждений профессионального образования. Следствие этой проблемы — трудности при трудоустройстве, получении медицинской помощи, необходимость поиска жилья, дополнительные материальные затраты. На 1 января 2015 года задолженность субъектов Российской Федерации по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа составляла 123,1 тысячи человек²⁷⁴.

В 2015 году к Уполномоченному поступило более 200 обращений, касающихся указанной проблемы, из них 70% — это жалобы на нарушение региональными органами государственной власти, должностными лицами требований законодательства по социальной поддержке детей-сирот в части предоставления им жилья по достижении 18 лет. При этом обращаются, как правило, уже совершеннолетние граждане, которые имеют свои семьи, детей, но не получившие в свое время гарантированной помощи от государства.

Имеют место случаи, когда выпускники учреждений для детей-сирот, оставшись на улице, в отсутствие поддержки со стороны государства, наставников, вступают в конфликт с законом. Парадоксально, но только в местах лишения свободы они «обретают крышу над головой», получают регулярное питание. По данным ФСИН России, на фоне общего снижения количества содержащихся лиц в воспитательных колониях для несовершеннолетних (в 2003 году — 16 491 человек, а в 2015 году — 1 683 человека), процент детей-сирот, отбывающих наказание в таких колониях вырос с 9,9% в 2003 году до 13,1% в 2015 году.

Около 35% от общего количества детей-сирот, обратившихся к Уполномоченному с жалобами на нарушение жилищных прав, — это лица, освободившиеся из мест лишения свободы, либо находящиеся в следственных изоляторах, колониях.

Так, например, осужденный О. обратился с просьбой оказать содействие в обеспечении жилым помещением как лицу из числа детей-сирот. Администрацией Алтайского края О. отказано во включении в льготный список лиц, подлежащих обеспечению жильем, в связи с тем, что его возраст превысил 23 года и «в связи с утратой статуса гражданина из числа детей-сирот». После вмешательства Уполномоченного, прокуратура города Новоалтайска обратилась в суд с требованием о включении О. в указанный список и предоставления ему жилья. Требование было удовлетворено.

Регламентация порядка формирования списка льготников отнесена к законодательству субъектов Российской Федерации. Практика учета детей-сирот складывается неодинаково, а упущения в работе органов опеки и попечительства, иных специализированных органов, ответственных за

выявление и учет льготников не всегда считались уважительными основаниями для восстановления права детей-сирот и лиц из их числа на обеспечение жильем.

В этой связи необходимо, чтобы на уровне федерального закона была закреплена норма о том, что органы государственной власти в области защиты прав детей-сирот, в частности органы опеки и попечительства, и законные представители обязаны предпринимать все меры по выявлению и включению ребенка в соответствующий список. Главный смысл такого учета — зафиксировать наличие права ребенка-сироты.

Еще одна проблема, с которой сталкиваются дети-сироты, это непригодность предоставляемого жилья для проживания в нем. Порядка 25% обращений, поступивших к Уполномоченному от детей-сирот, касались таких вопросов. Так, например, по информации Администрации Смоленской области, за девять месяцев 2015 года органами местного самоуправления муниципальных образований установлено 122 факта невозможности проживания детей-сирот в ранее занимаемом жилье. Можно полагать, что одним из условий, способствовавших увеличению численности детей-сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, является бездействие органов местного самоуправления при осуществлении контроля за сохранностью жилых помещений.

На контроле у Уполномоченного находится обращение Б., жительницы Липецкой области из числа детей-сирот. Закрепленное за ней жилое помещение фактически было непригодно для проживания, однако не признано таковым в установленном порядке. После вмешательства Уполномоченного, заключением межведомственной комиссии, закрепленное за Б. жилье было признано требующим капитального ремонта. Решением районного суда администрация сельского поселения обязана произвести капитальный ремонт квартиры, но ввиду отсутствия денежных средств, судом была предоставлена отсрочка исполнения решения сроком на 1 год. Ситуация остается на контроле Уполномоченного.

По данным Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации, количество судебных решений о предоставлении жилых помещений детям-сиротам составляет 57,8% от общего числа судебных решений о предоставлении жилья различным категориям граждан: 46,6 тыс. — общее жилье, 26,9 тыс. — жилье детям-сиротам. С 2009 года наблюдается постоянное увеличение количества находящихся на исполнении исполнительных производств о предоставлении жилья детям-сиротам (с 1,8 тыс. в 2009 году до 26 тысяч в 2014 году).

Всего с 2009 года по 1 октября 2015 года на исполнении находилось 58,9 тыс. судебных решений по обозначенной категории дел. Наиболее сложная ситуация, по мнению ФССП России, сложилась в Свердловской (3,8 тыс. неисполненных судебных решений), Саратовской (1,4 тыс.), Тюменской (1,3 тыс.) областях, в Приморском (1,3 тыс.), Краснодарском (1 тыс.), Хабаровском (841) и Забайкальском (838) крае.

Основные проблемы, связанные с исполнением судебных решений — отсутствие необходимого финансирования, предоставление судами отсрочки от исполнения решений, длительность проведения аукционов по приобретению жилья для детей-сирот. В ряде случаев отсутствие заявок на указанных аукционах обусловлено неправильным формированием начальной цены контракта. Вместе с тем, в некоторых случаях даже при наличии необходимых денежных средств, проведение конкурсов по приобретению жилых помещений затягивается, органы местного самоуправления не проводят активную работу по привлечению потенциальных продавцов, застройщиков жилья.

При этом Уполномоченный отмечает, что невозможность добровольного исполнения регионами судебных решений влечет увеличение бюджетных расходов в целом — в связи с возмещением исполнительского сбора и штрафов, наложенных судебным приставом-исполнителем в процессе исполнения.

Кроме того, в 2015 году Уполномоченный неоднократно обращался в Верховный Суд Российской Федерации с целью защиты и восстановления нарушенных прав детей-сирот. Так, к Упол-

номоченному обратился Г., являющийся лицом из числа детей-сирот, за которым была закреплена комната менее учетной нормы площади жилого помещения в городе Москве в коммунальной квартире, где также зарегистрированы и проживают его родственники, состоящие на учетах в психоневрологическом и наркологическом диспансерах. После обращения Уполномоченного в Верховный Суд Российской Федерации с кассационным ходатайством, обжалуемые судебные постановления по жилищному спору были отменены и дело направлено в первую судебную инстанцию на новое рассмотрение²⁷⁵.

К Уполномоченному обратился М., рожденный в Афганистане в 1975 году, его родители погибли. В 1984 году он прибыл в СССР в составе группы афганских детей-сирот на основании Соглашения между Правительствами СССР и Республикой Афганистан от 18 октября 1984 года. Ни администрацией школы-интерната, ни органами опеки не были приняты меры по защите его прав: не оформлено гражданство, не выдан паспорт, не обеспечен жильем. В 2010 году он получил гражданство России, однако в предоставлении жилья было отказано, по причине достижения им к моменту обращения в суд возраста 38 лет. После обращения Уполномоченного с кассационным ходатайством в Верховный Суд Российской Федерации оспариваемое определение суда второй инстанции было отменено и дело направлено в суд апелляционной инстанции на новое рассмотрение²⁷⁶.

Представляется, что основными причинами нарушения жилищных прав детей-сирот являются ненадлежащая разъяснительная работа с выпускниками сиротских учреждений, несоответствие объема выделяемых бюджетных средств фактическому количеству детей-сирот, у которых возникло обозначенное право; неэффективное использование органами местного самоуправления бюджетных средств, в том числе при проведении муниципальных закупок или заказов на строительство жилья.

Уполномоченным совместно с региональными уполномоченными по правам человека ведется мониторинг, связанный с исполнением судебных решений по обеспечению жильем указанной категории граждан. В ряде регионов детям-сиротам, принятым под опеку или попечительство из других субъектов Российской Федерации, отказывают в реализации дополнительных льгот и гарантий (выплат лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом, бесплатного проезда в общественном транспорте, предоставлении мест в дошкольных образовательных организациях и т.п.). Это связано и с тем, что в регионе, где они проживают у опекуна (попечителя), не имеют регистрации по месту жительства, а зарегистрированы по месту пребывания (часто на длительный срок — 10–16 лет). Место жительства зачастую трактуется правоприменителем не как место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает, а как место, где он имеет регистрацию по месту жительства. Использование данного определения при принятии решений об обеспечении льготами и гарантиями детей-сирот Уполномоченный оценивает как противоречащее правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации²⁷⁷.

Таким образом, несмотря на внесение в федеральное законодательство в 2013 году целого ряда важных и эффективных правовых гарантий, механизм реализации права детей-сирот на жилое помещение требует дальнейшего совершенствования; усиления контроля за ведением учета детей-сирот, нуждающихся в жилье; уточнения порядка и условий закрепления и сохранения за ними жилья, а также вселения в него. Целесообразно также предусмотреть гарантии предоставления места для временного проживания ребенка до получения жилья (например, социальная гостиница, наем жилья и т.п.). Положительный результат их предоставления уже отмечен в некоторых субъектах Российской Федерации.

В истекшем году уделялось внимание обеспечению жилищных прав и других категорий граждан (глава 3).

2.8. Социальные права и права на охрану здоровья

Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации

*Узнала я, как опадают лица,
Как из-под век выглядывает страх,
Как клинописи жесткие страницы
Страдание выводит на щеках...
А.А. Ахматова*

Нарушение прав пациентов в связи с несовершенством системы медико-социальной экспертизы

По данным Минтруда России, доля учреждений медико-социальной экспертизы, оборудованных с учетом потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения, в общем количестве этих учреждений составляет всего лишь 43%. Несмотря на то, что в 2015 году наметился определенный прогресс, количество жалоб и нареканий на изматывающие процедуры прохождения медико-социальной экспертизы не уменьшаются.

В Докладе за 2014 год отмечалось, что эффективность практического применения классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы²⁷⁸ возможно оценить по прошествии определенного времени и по результатам мониторинга ситуации с установлением инвалидности при новом правовом регулировании с участием Уполномоченного.

В 2015 году в ходе посещения Уполномоченным и сотрудниками Аппарата Уполномоченного учреждений главных бюро медико-социальной экспертизы Минтруда России в субъектах Российской Федерации, изучения, анализа и обобщения материалов, поступивших из этих учреждений, было установлено, что ряд важных вопросов не урегулирован. В частности, не учтены многие классы заболеваний и нарушения функций организма человека, тогда как лица с такими нарушениями действительно нуждаются в мерах социальной защиты.

С учетом принятого совместного решения о необходимости дальнейшего совершенствования медико-социальной экспертизы и организованного Минтрудом России мониторинга применения Критериев, Уполномоченный обратился в Минтруд России с предложением учесть указанные вопросы при итоговой коррекции Критериев. Предложения Уполномоченного были учтены в подготовленном Приказе Минтруда России от 17 декабря 2015 года № 1024н «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы», вступившим в законную силу 2 февраля 2016 года.

В указанный приказ Минтрудом России, по предложению Уполномоченного, включены такие заболевания, встречающиеся у детей, как инсулинозависимый сахарный диабет, протекающий в детском возрасте, и фенилкетонурия. Урегулированы подходы к установлению степени выраженности стойких нарушений функций организма, обусловленных заболеваниями, последствиями травм и дефектами, имеющимися у освидетельствуемого лица, в том числе у ребенка, но которые как самостоятельные заболевания не включены в количественную систему оценки.

В ответе Минтруда России также сообщалось, что обозначенную Уполномоченным проблему, касающуюся увеличения числа детей-инвалидов в возрасте до трех лет, родившихся с очень низкой и экстремально низкой массой тела (указанная категория составляет 4% от числа всех детей, при-

278. Приказ Минтруда России от 29 сент. 2014 г. № 664н.

знанных инвалидами в этой группе), предлагается разрешить в рамках реализации мероприятий по подпрограмме «Совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов» Программы «Доступная среда» на 2011–2020 годы²⁷⁹.

В настоящее время указанная государственная программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2015 года № 1297, вступившей в силу с 1 января 2016 года.

В Докладе за 2014 год Уполномоченным было высказано мнение о том, что одним из важных аспектов качественного функционирования системы медико-социальной экспертизы является обеспечение физической и информационной доступности ее объектов. В рамках действующей в настоящее время государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2014 года № 2136, осуществляется финансирование мероприятий по дальнейшему укреплению материально-технической базы и обеспечению доступности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, а также по созданию комфортных условий для пребывания в них лиц с ограниченными возможностями здоровья.

По результатам посещения Уполномоченным в марте 2015 года Главного бюро медико-социальной экспертизы Республики Татарстан, был отмечен высочайший уровень организации предоставления в этом учреждении государственной услуги по медико-социальной экспертизе. В частности, здание, в котором находится учреждение, полностью адаптировано для беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения с учетом их особых потребностей и получения ими услуг (пандусами и другими специальными устройствами и приспособлениями, информационными табличками, оборудованием для увеличения слышимости для людей с нарушениями слуха), при проведении медико-социальной экспертизы используется новейшее диагностическое оборудование, прилегающая территория учреждения оборудована специально отведенными парковочными местами.

Для улучшения работы в учреждении используется устройство «электронная очередь», система электронного документооборота, не имеющий аналогов в других субъектах Российской Федерации демонстрационный зал с образцами технических средств реабилитации (далее — ТСР), который позволяет гражданам с ограниченными возможностями здоровья получить консультацию врачей-реабилитологов по вопросам, связанным с использованием тем или иным ТСР. Позитивным новшеством является также наличие в учреждении зала ожидания для граждан с детьми-инвалидами, оснащенного детскими игрушками, комнаты матери и ребенка, кафе. В Республике Татарстан в настоящее время функционирует 14 детских реабилитационных центров, что позволило полностью решить проблему ранее существовавшей очередности среди детей-инвалидов, нуждающихся в соответствующей реабилитации. Дети-инвалиды, которым органами медико-социальной экспертизы рекомендованы соответствующие реабилитационные мероприятия, могут получить их своевременно, без задержек. Представляется, что данный опыт должен стать практическим положительным примером и для других субъектов Российской Федерации.

Уполномоченный полагает, что Правительство Российской Федерации не должно пускать решение данной проблемы на самотек, в зависимости от возможностей региона и понимания со стороны региональных руководителей важности ее решения. Необходимо осуществлять более действенный контроль за реализацией действующей в настоящее время государственной программы «Доступная среда» на 2011–2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2014 года № 2136. Со своей стороны, Уполномоченный по правам человека совместно с региональными уполномоченными осуществит полноценный мониторинг хода реализации данной программы.

Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации

Технические средства реабилитации (далее — ТСР) играют важную роль в жизни лиц с ограниченными возможностями здоровья. От них зависит качество жизни этих людей, возможность вести самостоятельный и независимый образ жизни, быть вовлеченными в социум. По-прежнему к Уполномоченному продолжают поступать жалобы от лиц, имеющих инвалидность, на длительность ожидания получения того или иного технического средства реабилитации, ненадлежащее качество этих средств или неудобство в пользовании ими. В настоящее время закупки у поставщиков ТСР осуществляются на региональном уровне посредством соответствующих конкурсных процедур, цель которых заключается, как правило, в том, чтобы купить наибольшее количество ТСР за меньшие деньги. Это не способствует обеспечению инвалидов качественными и надежными техническими средствами реабилитации.

В ряде субъектов Российской Федерации при региональных отделениях Фонда социального страхования Российской Федерации созданы и функционируют комиссии по обеспечению контроля качества оказываемой государственной услуги по предоставлению инвалидам ТСР, в состав которых входят и сотрудники органов Фонда социального страхования Российской Федерации и общественных организаций инвалидов. Объективный общественный контроль эффективно способствует обеспечению инвалидов качественными и удобными в эксплуатации техническими средствами реабилитации. Очень важно, чтобы такие комиссии были созданы в каждом субъекте Российской Федерации.

Целью концепции совершенствования системы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, одобренной Правительством Российской Федерации, является повышение доступности, качества, объективности медико-социальной экспертизы, а также эффективности предоставления реабилитационных услуг инвалидам. Вместе с тем, как сообщают в жалобах инвалиды, процедура получения ТСР по-прежнему сложна и занимает много времени, требует «хождений по кабинетам», что для инвалидов, с учетом состояния их здоровья, крайне затруднительно.

В рамках соглашения о взаимодействии, заключенного между Фондом социального страхования Российской Федерации и ФГБУ «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» Минтруда России, между указанными ведомствами начат процесс оптимизации обмена данными посредством внедрения электронного документооборота. Его главной целью является сокращение и упрощение процедуры обеспечения инвалидов ТСР. Процедура электронного документооборота успешно используется в Фонде социального страхования Российской Федерации по Республике Бурятия. Практически же это означает, что инвалиду для получения того или иного ТСР, предусмотренного его индивидуальной программой реабилитации, достаточно всего один раз прийти в орган Фонда социального страхования Российской Федерации для написания соответствующего заявления.

Необходимо, чтобы указанный положительный опыт Республики Бурятия был широко использован и в других субъектах Российской Федерации.

К сожалению, бюджетные ассигнования, выделяемые ежегодно федеральным бюджетом на мероприятия по обеспечению инвалидов ТСР предусматриваются в объеме, не позволяющем полностью удовлетворить существующую потребность. Это подтверждено в ответе на обращение Уполномоченного, поступившем из Минтруда России, а также в ходе состоявшихся в июне и июле 2015 года встреч сотрудников Аппарата Уполномоченного с сотрудниками Фонда социального страхования Российской Федерации. По данным Минтруда России, в 2014 году техническими средствами реабилитации было обеспечено 78% инвалидов. Аналогичная ситуация складывается и в отношении Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

В 2015 году ситуация с обеспечением инвалидов ТСР осложнилась еще и тем, что из-за изменения валютного курса, а также в связи с ростом уровня инфляции увеличились расходы произво-

дителей ТСП на их изготовление. Это повлекло за собой увеличение цен на эти средства и увеличение бюджетных ассигнований органам, уполномоченным на обеспечение инвалидов и закупку ТСП.

В этой связи в июне 2015 года Минтрудом России в Минфин России направлены предложения о перераспределении зарезервированной в Федеральном законе от 20 апреля 2015 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"» суммы в 10 миллиардов рублей (в составе «антикризисного фонда») на обеспечение ТСП из ведомственной структуры расходов Минфина России в ведомственную структуру расходов Минтруда России.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 1906-р Минтруду России были предусмотрены определенные средства федерального бюджета²⁸⁰. По информации Минтруда России, указанные средства, после их освоения, позволят обеспечить необходимыми техническими средствами реабилитации почти 1,7 миллиона человек и на 98% кроют потребность 2015 года.

Вместе с тем, реализация социальных прав инвалидов не может быть поставлена в зависимость от финансирования (или его отсутствия) органов Фонда социального страхования Российской Федерации из федерального бюджета на указанные цели. Уполномоченным направлялось обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с предложением дать правовую оценку указанным решениям органов Фонда социального страхования Российской Федерации, основанным на рекомендациях, изложенных в указанном письме Минтруда России.

Как сообщено в поступившем ответе, с учетом значимости указанного вопроса, в целях предотвращения социальной напряженности в обществе, Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлена информация Министру труда и социальной защиты Российской Федерации об обеспечении в соответствии с компетенцией министерства необходимого финансирования федерального перечня реабилитационных мероприятий, ТСП и услуг для инвалидов; о рассмотрении вопроса о внесении в законодательство о социальной защите инвалидов, в том числе и в подзаконные акты, соответствующих изменений, предусматривающих возможность полного возмещения расходов инвалидов на самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации и (или) оказанные услуги; об организации эффективного контроля за исполнением законодательства о социальной защите инвалидов.

Право лиц с ограниченными возможностями на доступную среду жизнеобеспечения

Помимо принципа социального государства, который включает в себя государственную поддержку инвалидов, выплату денежных средств для их существования и обеспечение необходимой инфраструктурой для жизнедеятельности, Конституция Российской Федерации закрепляет и принцип равенства всех граждан. В соответствии с ним лица с ограниченными возможностями должны быть обеспечены всем объемом гражданских прав наравне с остальными гражданами. Именно поэтому ни один из них не должен чувствовать ущемления своих прав, либо подвергаться иной дискриминации. Дискриминация является не единственной проблемой. Как правило, инвалиды нуждаются в особом уходе, специфическом лечении.

Вместе с тем, в области социальной политики, к которой относятся, в частности, вопросы поддержки социально ориентированных организаций, повышение эффективности государственной поддержки, поддержание программы «Доступная среда», поддержка общественных организаций инвалидов, обеспечение функций государственных органов, развитие институтов рынка труда, развитие инжиниринговой деятельности, поддержка отдельных регионов и иного, в 2015 году расходы снизились с 11,876 млрд до 10,233 млрд рублей. На 2016 год планируется увеличить эти расходы до 13,272 млрд рублей.

Анализируя обращения граждан, очевидно несовершенство правового регулирования доступной среды жизнедеятельности для лиц с ограниченными физическими возможностями, несмотря на закрепленный законодательством Российской Федерации достаточно обширный объем обязательств организаций, а также органов государственной и муниципальной власти. Обязательства включают в себя создание условий для беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры, беспрепятственного пользования транспортом, средствами связи и информации, а также ответственность за уклонение от исполнения этих требований.

Уполномоченным предлагалось наделить должностных лиц органов социальной защиты полномочиями по государственному контролю и надзору за созданием соответствующих условий. В официальном обращении в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации отмечалось, что это позволит им приобрести прерогативу субъектов производства по делам об уклонении от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Данная мера будет способствовать укреплению прав инвалидов через стимулирование уполномоченных лиц. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации согласилось с доводами Уполномоченного и начало прорабатывать вопрос во взаимодействии с другими ведомствами.

Качество жизни инвалидов поддерживается на среднем уровне только в нескольких регионах (Москве и Махачкале), в остальных оно остается на крайне низком уровне.

Во многом неудовлетворительная ситуация объясняется тем, что законодательство, закрепляющее положения об обеспечении прав инвалидов, в ряде случаев носит декларативный характер, поскольку на протяжении длительного времени ответственность за неисполнение предусмотренных законами обязательств соответствующими органами власти практически не применялась, что и приводит к массовым нарушениям прав инвалидов.

Более того, несмотря на обширное российское и международное законодательное регулирование²⁸¹, закрепляющее признание особой значимости защиты прав инвалидов, в решении их проблем по-прежнему преобладают устаревшие подходы. Вместо развития эффективной и рентабельной системы комплексной и адресной реабилитации, с максимальным использованием личностного потенциала людей с ограниченными возможностями — «остаточный принцип» и «пассивное» соцобеспечение.

«Доступность» санаторно-курортного лечения для граждан льготных категорий

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 21 ноября 2014 года № 933н установлены нормативы финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги в 2015 году. Она составляет по санаторно-курортному лечению — 106,35 рубля, по предоставлению проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно — 15,6 рубля. В 2015 году поступления в рамках набора социальных услуг в расчете на одного человека в год составили: на путевки — 1 312,2 рубля, на проезд — 187,2 рубля. Расчеты свидетельствуют о заведомо недостаточной финансовой обеспеченности и невозможности осуществления полного охвата льготных категорий граждан данной услугой²⁸².

В связи с сокращением объема средств, передаваемых Фондом социального страхования Российской Федерации для обеспечения граждан льготных категорий санаторно-курортным лечением, количество приобретаемых региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации путевок с каждым годом уменьшается. Резкое уменьшение количества закупаемых региональными отделениями Фонда социального страхования Российской Федерации путевок для граждан льготных категорий наблюдается с 2010 года.

281. В том числе такими международными актами как Конвенция ООН «О правах инвалидов» от 13.12.2006 № 61/106.

282. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31.12.2014 № 1211н.

Несмотря на неоднократные обращения Уполномоченного к председателю Фонда социального страхования Российской Федерации в связи со сложившейся негативной ситуацией с обеспечением льготных категорий граждан санаторно-курортным лечением в ряде субъектов Российской Федерации и необходимостью выделения дополнительных денежных средств, проблема в целом не разрешена. Учитывая социальную значимость выполнения государством своих обязательств перед гражданами, нуждающимися в особой поддержке, направлялось обращение в Правительство Российской Федерации с просьбой изыскать возможность выделения дополнительных ассигнований федерального бюджета сверх устанавливаемых по существующему расчету финансовых затрат на приобретение путевок на санаторно-курортное лечение и оплату проезда граждан к месту лечения и обратно.

По мнению Минтруда России, представившего ответ по поручению Правительства Российской Федерации, необходимости в изменении существующего порядка не усматривается. С учетом сложившейся экономической ситуации поддержание предложений Уполномоченного не представляется возможным. Минтрудом России продолжается проработка возможных путей решения данного вопроса.

О нарушениях прав лиц, содержащихся в психиатрических учреждениях

По прогнозам Всемирной организации здравоохранения, к 2020 году психические расстройства войдут в первую пятерку болезней, ведущих к потере трудоспособности.

Специализированная медицинская помощь больным с психическими расстройствами на территории Российской Федерации оказывается в 220 психиатрических больницах, 75 стационарах психоневрологических диспансеров, а также в психиатрических отделениях, являющихся структурными подразделениями больниц общего профиля, в первую очередь — центральных районных больниц (имеется более 7 тысяч коек). Около 170 тысяч лиц с психическими расстройствами находятся в 665 стационарных учреждениях социального обслуживания.

Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»²⁸³ декларирует, что лица, страдающие психическими расстройствами, пользуются всеми конституционными правами наравне со всеми гражданами. Но при этом неисполнение положений данного закона носит массовый характер. Так, пациентам часто не сообщаются основания их помещения в психиатрический стационар, грубо нарушается требование статьи 11 вышеуказанного закона о предоставлении врачом-психиатром лицу, страдающему психическим расстройством, в доступной для него форме и с учетом его психического состояния информации о характере психического расстройства. А также о целях, методах, включая альтернативные, продолжительности рекомендуемого лечения, о болевых ощущениях, возможном риске, побочных эффектах и ожидаемых результатах. Нарушается и предусмотренное статьей 9 право пациентов на получение информации о состоянии их здоровья и необходимых документов, в том числе выписок из медицинских карт или историй болезни. При недобровольных госпитализациях в стационар имеют место фальсификации согласия пациентов на госпитализацию и лечение. В настоящее время единственным механизмом внутреннего контроля является проверка администрацией учреждений жалоб, поступающих от пациентов и их родственников, что не обеспечивает объективность их рассмотрения и надлежащую защиту прав пациентов. Отсутствие до настоящего времени института защиты прав пациентов не позволяет в должной мере осуществлять контроль за соблюдением законодательства в сфере оказания психиатрической помощи и ограничивает граждан, страдающих психическими расстройствами, в эффективной реализации своих прав. Об этом свидетельствуют их

обращения не только в суды Российской Федерации, включая Конституционный суд Российской Федерации²⁸⁴, но и в Европейский суд по правам человека²⁸⁵.

Как показывает отечественная и международная практика, необходимость создания независимого института государственной защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, не просто важна, а крайне необходима. Ее актуальность обусловлена ограничительным режимом круглосуточного пребывания госпитализированных психически больных. В этих условиях пациент должен иметь право на юридическую защиту, возможность общения с окружающими, встречи с посетителями, пользования своими вещами и распоряжения личным имуществом. Если это право не ограничено судом, иметь доступную для него текущую информацию, включая сведения о характере его заболевания и проводимого лечения, которое должно осуществляться в рамках информированного согласия и другие права, закрепленные законодательством.

В целях более эффективной защиты прав граждан, страдающих психическими расстройствами, Уполномоченным, при участии экспертного и правозащитного сообщества, разработан проект федерального закона²⁸⁶, устанавливающий организационные принципы формирования и деятельности Коллегий по защите прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и граждан, проживающих в стационарных организациях социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, а также закрепляет правовые основания ее регламентации. Одновременно проект федерального закона предусматривает участие общественных организаций в осуществлении государственной защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, а также координацию этой деятельности.

В настоящее время ситуация по данному вопросу фактически зашла в тупик, поскольку проект Уполномоченного не был поддержан рядом членов Правительственной комиссии, а с проектами, подготовленными Минздравом и соответствующим комитетом Совета Федерации, трудно согласиться Уполномоченному, поскольку предложенные законопроекты не гарантируют в полной мере полноценную защиту прав пациентов.

Нарушение прав пациентов на бесплатную и качественную медицинскую помощь в условиях оптимизации и реструктуризации медицинских учреждений

Поступившие в 2015 году к Уполномоченному жалобы граждан свидетельствуют об усугублении негативных последствий, связанных с оптимизацией и реструктуризацией медицинских учреждений, формированием рыночных отношений на основе различных видов собственности, изменивших здравоохранение как социальный институт, не достигнув обозначенных целей реформирования этой социально значимой сферы. За последние годы тема территориальной недоступности медицинской помощи является достаточно актуальной. Стремление Минздрава России обеспечить современный уровень качества диагностики и лечения путем объединения медицинских учреждений предполагает экономию значительных сумм и направление их на дальнейшее развитие здравоохранения. Однако невозможность для граждан своевременно получить квалифицированную медицинскую помощь в легкодоступной для них территории является фактором, несущим реальную угрозу ухудшения общего уровня здоровья граждан, а также угрозу повышения уровня смертности.

Анализ демографических и социологических показателей в Российской Федерации свидетельствует о неблагоприятном состоянии здоровья населения страны, основной причиной которого

284. Определение Верховного Суда РФ от 30.09.2015 № 46-КГ15-17 // СПС Консультант Плюс; Определение Конституционного Суда РФ от 03.11.2009 № 1366-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2010. – № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 44-О // СПС Консультант Плюс.

285. Постановление ЕСПЧ от 02.05.2013 по делу «Загидулина (Zagidulina) против Российской Федерации» (жалоба № 11737/06) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2014. – № 2; Постановление ЕСПЧ от 02.05.2013 по делу «Петухова (Petukhova) против Российской Федерации» (жалоба № 28796/07) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2014. – № 2; Постановление ЕСПЧ от 27.02.2014 по делу «Коровины (Korovin) против России» (жалоба № 31974/11) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2014. – № 3.

286. В соответствии с пунктом 2 протокола совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 23.12.2014 № ОФ-П12-314пр, проект федерального закона «О Коллегии защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания», а также в этой связи проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и «О Правительстве Российской Федерации», проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Коллегии защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания».

может являться ограничение доступности и снижение качества медицинской помощи. В частности, на 1 января 2015 года численность постоянного населения составила 146,4 миллиона человек. По итогам 2014 года и первого полугодия 2015 года, впервые за последние годы отмечено негативное колебание показателей смертности²⁸⁷. В структуре причин смертности первое место занимают болезни системы кровообращения — 49,9% или 653,7 на 100 тысяч населения, на втором месте — новообразования — 15,4% или 201,1 на 100 тысяч населения, на третьем месте — внешние причины — 9,1% или 118,8 на 100 тысяч населения, в том числе дорожно-транспортные происшествия. При этом значительный вклад в общую смертность приходится на лиц трудоспособного возраста (в 2014 году количество умерших трудоспособного возраста составило 183 459 человек, 2015 году — 231 867 человек).

По данным исследований, проведенных ВЦИОМ в 2015 году²⁸⁸, 50% респондентов ответили, что укрупнение больниц и поликлиник лишь ухудшило доступ к врачам — узким специалистам. Проводимые в рамках оптимизации сферы здравоохранения мероприятия по увеличению объема профилактической и неотложной помощи в амбулаторном звене в условиях наблюдающегося дефицита кадров (40% от необходимого) неэффективны. В некоторых учреждениях здравоохранения попасть на прием к врачам-специалистам гражданам можно только через неделю, в худшем случае — через месяц, особенно сложно попасть на прием к врачам-специалистам узких профилей. По результатам опросов ФОМ, наиболее острыми стали вопросы организации работы первичного звена. Так, 34% опрошенных отметили наличие очередей и плохую организацию приема пациентов, а 26% респондентов — длительные сроки ожидания медицинской помощи.

Вместе с тем, несмотря на ограничение доступности медицинской помощи гражданам в результате укрупнения медицинских учреждений, в ходе дальнейшей оптимизации предполагается реорганизация 952 медицинских организаций. Из 952 медицинских организаций за 2014–2018 годы предполагается ликвидировать 41 медицинскую организацию, реорганизовать в качестве филиалов 911 медицинских организаций. В 2014 году в мероприятиях по оптимизации участвовало 359 медицинских организаций, из них было ликвидировано 26, а 330 потеряли свою самостоятельность. До конца 2018 года планируется закрыть еще 15 медицинских организаций и реорганизовать 581. В основном это больницы и поликлиники. В результате к концу 2018 года численность больничных организаций сократится на 11,2%, амбулаторно-поликлинических организаций на 7,2% (по сравнению с данными на 1 января 2014 года)²⁸⁹.

Важной и болезненной проблемой реформирования здравоохранения является увольнение медицинских работников. Например, в Москве в рамках проведенной оптимизации здравоохранения было уволено около 10 тысяч медицинских работников, из которых 6 тысяч — врачи, что повлекло за собой массовые акции протеста. При этом сокращение числа медицинских работников происходит на фоне катастрофической нехватки врачей-специалистов в учреждениях здравоохранения.

В рамках оптимизации системы здравоохранения, сокращение коечного фонда, закрытие сельских больниц и перевод граждан для получения медицинской помощи в межрайонные и областные больницы, привело к ограничению доступности медицинской помощи для наших сограждан, которые проживают в отдаленных районах и сельской местности. Согласно отчету Счетной палаты, 17,5 тысяч населенных пунктов с численностью менее 1,5 тысяч жителей, не имеют подразделений, оказывающих первичную медико-санитарную помощь²⁹⁰. Только за 2014 год в рамках оптимизации было сокращено 659 фельдшерско-акушерских пунктов. Более 11,5 тысяч населенных пунктов расположены на расстоянии более 20 км от ближайшей медицинской организации, а в 20 субъектах Российской Федерации отсутствуют мобильные врачебные бригады, оказывающие медицинскую помощь сельским жителям²⁹¹.

При этом в 35% сельских поселений существуют проблемы с общественным транспортом. В настоящее время система выездных врачебных бригад действует далеко не во всех субъектах Рос-

287. По данным Росстата, за январь-июнь 2015 года, по сравнению с аналогичным периодом 2014 года, умерло более 27 тысяч (2014 год – 961103, 2015 год – 988097) человек.

288. URL: <http://fom.ru/>

289. URL: <http://audit.gov.ru>

290. Там же.

291. Там же.

сийской Федерации, а развитие санитарно-авиационных бригад ограничено из-за высокой стоимости полетов. Несмотря на успешное действие федеральной программы «Земский доктор», сельские больницы по-прежнему испытывают большой дефицит во врачах всех специализаций. Выпускники медицинских вузов работе в сельских больницах зачастую предпочитают работу в частных учреждениях здравоохранения. Многие учреждения здравоохранения в сельских населенных пунктах нуждаются в серьезном обновлении материально-технической базы и медицинского оборудования.

Декларируемый Правительством Российской Федерации приоритет государственной политики в части реформирования системы здравоохранения первичной медико-санитарной помощи, на самом деле во многих регионах страны таким не является. По-прежнему отсутствуют условия по предоставлению гражданам своевременных и качественных медицинских услуг. При этом до настоящего времени не действует система независимого квалифицированного контроля за качеством оказания медицинской помощи, в том числе в первичном звене.

Защита прав носителей ВИЧ/ СПИД

В России распространение ВИЧ приняло угрожающие масштабы. По самым приблизительным подсчетам экспертов число ВИЧ-инфицированных россиян составляет минимум полтора миллиона.

Заразившись ВИЧ, человек остается его носителем до конца своей жизни и умирает от СПИДа, если не проводится лекарственная терапия, а также регулярное применение антиретровирусных препаратов. Средняя продолжительность жизни от заражения до смерти составляет 12 лет. В России в 2015 году умерло 20 612 человек, что на 16,6% больше, чем за аналогичный период прошлого года.

В настоящее время в Российской Федерации нет ни одного субъекта, в котором не была бы выявлена заболеваемость ВИЧ. Самая неблагоприятная обстановка по ВИЧ/СПИДу отмечается в Иркутской, Самарской, Свердловской, Ленинградской, Оренбургской и Кемеровской областях. За девять месяцев текущего года эксперты получили данные о 73 777 новых случаях ВИЧ-инфекции среди граждан Российской Федерации, что на 12% больше аналогичного показателя в предыдущем году. При этом из числа заболевших 78% — это лица в возрасте от 20 до 40 лет, что свидетельствует о нахождении в эпицентре заражения молодых людей трудоспособного возраста.

Ежегодно число ВИЧ-инфицированных увеличивается после обследования, которое в обязательном порядке проводится лицам, заключенным под стражу. Так, в 2014 году в учреждениях уголовно-исполнительной системы впервые выявлено 9 996 человек, а показатель заболеваемости в целом в 2014 году составил 1 495,3 на 100 тысяч человек. Всего же по состоянию на 1 января 2015 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы на диспансерном учете состояло 53 621 ВИЧ-инфицированных, в том числе женщин — 7 983, несовершеннолетних — 16. От ВИЧ-инфицированных матерей в прошлом году родилось 68 детей.

По-прежнему одной из основных причин распространения ВИЧ-инфекции является инъекционное потребление наркотиков (на наркоманов приходится 57% заражений). Вторую ключевую группу составляют молодые женщины и мужчины, ведущие образ жизни, который традиционно вызывает негативную общественную оценку. Между тем ВИЧ начинает все активнее выходить за пределы традиционных групп риска, распространяясь на широкие слои населения, в том числе на больных и лиц, подвергающихся переливанию крови и другим медицинским услугам.

Статьей 17 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» установлен запрет на ограничение прав ВИЧ-инфицированных граждан. В частности, не допускается их увольнение с работы, отказ в приеме на работу, отказ в приеме в образовательные учреждения и учреж-

дения, оказывающие медицинскую помощь, ограничение иных прав и законных интересов людей на основании наличия у них ВИЧ-инфекции.

Вместе с тем нарушения прав таких больных имеют место. В обращении к Уполномоченному от 1 октября 2015 года сообщается о том, что ВИЧ-позитивным лицам часто отказывают в доступе к медицинской помощи. Например, в мае 2015 года в гинекологическом отделении МБУЗ «Городская больница» города Анапы ВИЧ-инфицированную пациентку сначала переводили из палаты в палату, а потом поместили в комнату с хозяйственным инвентарем, афиширующим ее ВИЧ-статус для окружающих (в подтверждение слов ею были представлены фотографии с надписью «для ВИЧ больных...»). Ей отказывали в надлежащем лечении и даже в элементарной смене постельного белья. В августе 2015 года в городской больнице № 6 города Ростов-на-Дону имел место случай отказа в предоставлении необходимой хирургической помощи ВИЧ-позитивному больному.

Максимум внимания следует уделять наркоманам, которые не в состоянии сконцентрироваться на вопросах, связанных с сохранением собственного здоровья, самостоятельно не могут изменить свое поведение на менее рискованное. К сожалению, программа выдачи стерильных шприцов наркозависимым практикуется только в 10 городах.

Несмотря на принимаемые программы по профилактике и борьбе с распространением ВИЧ/СПИДа, сегодня угрожающая опасность для каждого гражданина, независимо от социального статуса и образа жизни, на самом деле слабо осознается на государственном уровне.

Постоянные заклинания на всех уровнях о том, что главный акцент в борьбе со СПИДом необходимо перенести на предупреждение болезни и для этого в разы увеличивать обследование населения — ни к чему не привели, поскольку все принятые программы уже безнадежно устарели и не «успевают» за распространением данной инфекционной катастрофы. Чтобы справиться с ней, Правительству Российской Федерации необходимо срочно разработать экстренную программу чрезвычайных действий хотя бы по минимизации разрушительных последствий ВИЧ.

Предоставление права на обследование и лечение в военно-медицинских учреждениях бывшим военным по призыву, уволенным с военной службы вследствие военной травмы

К Уполномоченному поступают жалобы матерей бывших военнослужащих по призыву, уволенных с военной службы вследствие военной травмы (увечья, ранения, травмы, контузии или заболевания, полученного ими при исполнении обязанностей военной службы) на отказ в лечении их сыновей в военно-медицинских учреждениях.

В соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (пункт 5 статьи 16) указанные военнослужащие могут приниматься на обследование и лечение в военно-медицинские учреждения в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, но только без ущерба для граждан, пользующихся правом на бесплатное получение медицинской помощи. Приведенная редакция закона позволяет отказывать в приеме на лечение в военно-медицинские учреждения уволенных военнослужащих, потерявших здоровье (ставшими инвалидами) именно на военной службе и при исполнении обязанностей.

Отношение к рядовым защитникам Отечества, потерявшим здоровье как при выполнении спецопераций, так и при исполнении ими иных обязанностей военной службы, со стороны государства, безусловно, требует изменений. Необходимость в этом подтверждается также и резонансными трагедиями, произошедшими в нашей стране. Например, в июле 2015 года в городе Омск при обрушении солдатского общежития, погибли 24 военнослужащих по призыву, а 16 человек получили различной степени тяжести травмы и увечья. Пострадавшие военнослужащие и их родствен-

ники должны быть уверены, что государство в лице Минобороны России не бросит их в случае необходимости оказания квалифицированной медицинской помощи в специализированных медицинских учреждениях. К тому же, как известно, в военно-медицинских учреждениях оказывается высокотехнологичная медицинская помощь, а военные медики имеют огромный опыт и квалификацию по оказанию именно экстренной медицинской помощи и по лечению последствий ранений, травм и увечий.

Позиция Уполномоченного о необходимости положительного решения затронутого вопроса была выражена в письме, направленном Председателю Правительства Российской Федерации.

Согласно ответу Минобороны России, которому было поручено рассмотрение предложения Уполномоченного, по существу вопрос о возможности внесения изменений в пункт 5 статьи 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» рассмотрен не был. Более того, ответ содержит вывод об отсутствии оснований для дополнительного законодательного урегулирования затронутого вопроса.

С такой позицией Минобороны России трудно согласиться, в связи с чем Уполномоченным было направлено обращение заместителю Председателя Правительства Российской Федерации с просьбой поручить повторно рассмотреть обозначенную проблему.

Одновременно было направлено обращение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой рассмотреть в Комитете по обороне правовой аспект обеспечения социальными льготами указанной категории граждан и возможность инициирования внесения соответствующих изменений в статью 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Призыв на военную службу граждан, имеющих ограничения по состоянию здоровья

В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от призыва на военную службу освобождаются граждане, признанные негодными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья. Обязанности по организации медицинского освидетельствования граждан, подлежащих призыву, и принятию решения о призыве или об освобождении от призыва на военную службу возложены на призывную комиссию.

Между тем, поступающие к Уполномоченному жалобы от родственников или обращения от правозащитных организаций свидетельствуют о нарушении призывными комиссиями прав отдельных граждан призывного возраста, которые при наличии заболеваний, препятствующих их призыву на военную службу, признаются годными к военной службе и фактически призываются на службу. В целях разрешения такие жалобы направлялись в медицинские службы военных округов для принятия необходимых мер по госпитализации военнослужащих, проведению освидетельствования на военно-врачебной комиссии и при наличии оснований увольнению с военной службы по состоянию здоровья.

Актуальность проблемы нарушения прав граждан по вине призывных комиссий подтверждается также и сведениями, представленными по запросу Уполномоченного Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Минобороны России. Так, по решению врачей специалистов призывных комиссий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации за период с января 2012 года по июнь 2015 года на военную службу были призваны 842 гражданина. В последующем они были признаны военно-врачебными комиссиями ограниченно годными или негодными к военной службе по состоянию здоровья и, соответственно, досрочно уволены со службы. По годам эти факты необоснованного призыва на военную службу и увольнений с неё характеризуются следующими показателями: в 2012 году — 272 военнослужащих, в 2013 году — 234, в 2014 году — 269 и

за первое полугодие 2015 года — 67. Наибольшее количество таких нарушений законодательства о призыве граждан на военную службу допускались призывными комиссиями Московской, Калининградской, Вологодской, Ленинградской, Ростовской областей и города Москвы.

Вышеприведенные факты допущены на фоне того, что призывными комиссиями субъектов Российской Федерации были отменены решения призывных комиссий муниципальных образований о призыве на военную службу за такой же период 15 654 граждан, которые, в связи с имеющимися у них заболеваниями, подлежали освобождению от призыва (в 2012 году в отношении 4 867 призывников, в 2013 году — 4 545, в 2014 году — 4 209, в первом полугодии 2015 года — 2 033).

В этой связи, представляется целесообразным рекомендовать руководителям субъектов Российской Федерации принять неотложные меры по наведению должного порядка в работе призывных комиссий с тем, чтобы исключить подобного рода случаи нарушения прав граждан и законодательства Российской Федерации.

Уполномоченному поступали и другие жалобы, связанные с нарушением прав военнослужащих, в частности по вопросу восстановления воинских званий, восстановления права на прохождение воинской службы, на получение статуса участника боевых действий, на получение денежного довольствия, по жилищным вопросам.

2.9. Права в области культуры и образования

Воспитание уважительного отношения граждан к культурному достоянию народа является одной из стратегических задач каждого государства. Формально это декларируется и Российской Федерацией²⁹², законодательством²⁹³, в котором установлено, что в стране гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в интересах настоящих и будущих поколений многонационального народа нашей страны.

О реализации культурных прав в век информационных технологий

«Вы, стало быть, искусства не признаете?» — Базаров воскликнул с презрительной усмешкой:

«Искусство наживать деньги...».

И.С. Тургенев

Понятия «человек» и «культура» неразрывно связаны друг с другом. Культурные права человека занимают особое место среди всех остальных прав и свобод, поскольку способствуют развитию духовного мира как каждого человека в отдельности, так и общества в целом. Высокая значимость гарантий культурных прав человека подчеркивается закреплением этих прав в основополагающих актах международного права, посвящённых правам человека²⁹⁴.

Современность бросает новые вызовы в сфере сохранения культурных ценностей и объектов культурного наследия. В декабре 2015 года на международном форуме в Санкт-Петербурге, посвященном 70-летию ЮНЕСКО, подготовлен проект декларации о защите культуры в зонах вооружённого конфликта²⁹⁵, где затрагивалась проблема незаконной торговли культурными ценностями. Эта проблема приобрела огромные масштабы в связи с преступлениями террористов на территории Сирии и Ирака. Процесс торговли культурными ценностями не ограничивается территориями вооружённого конфликта и накладывает обязательства, связанные с противодействием незаконной торговле такими ценностями, на органы власти множества государств, включая Россию.

292. Статья 44 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.01.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

293. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ // Рос. Газ. — 2002. — 29 июня.

294. В частности, во Всеобщей декларации прав человека 1948 года (ст. 27), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года. (ст. 15). Государства должны принимать все меры для охраны, развития и распространения достижений культуры и науки. В Российской Федерации права каждого человека на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям закреплены в статье 44 Конституции Российской Федерации.

295. Проект Декларации о защите культуры в зонах вооружённых конфликтов представили на итоговом заседании Форума // URL: <http://culturalforum.ru/ru/news/173>.

За последние годы в России наблюдается отрицательная динамика расходов федерального бюджета в области культуры и кинематографии. В 2014 году расходы составляли 96 559 430,5²⁹⁶ тысяч рублей, в 2015 году — были снижены до 90 745 748,7²⁹⁷ тысяч рублей. Несмотря на усилия органов власти по развитию культуры, одним из аспектов которой является принятие и реализация Государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013-2029 годы²⁹⁸, до сих пор остаётся неутешительным ряд показателей в сфере культуры. Например, по данным Министерства культуры Российской Федерации, несмотря на некоторое снижение, количество строений музеев, находящихся в неудовлетворительном состоянии, сохраняет значительный масштаб и составляет 44,4% от общего числа строений музеев²⁹⁹.

Наряду с необходимостью охранять и защищать те культурные ценности, которые нашли воплощение в объективном мире, существует также необходимость оказывать поддержку человеку в его развитии. Это должно осуществляться путём содействия культурному воспитанию, популяризации культуры. С декабря 2014 года действует Указ Президента Российской Федерации³⁰⁰, который называет «формирование гармонично развитой личности» и «приоритетное культурное и гуманитарное развитие» в числе основополагающих целей государственной культурной политики. При этом, конечно, государству следует использовать взвешенный инструментарий, осуществлять именно содействие, мягко направлять человека в его развитии, избегая насаждения идеологии, навязывания идей, поскольку последнее противоречит свободе совести, свободе мысли, слова, убеждений, нашедших отражение в статьях 28 и 29 Конституции Российской Федерации.

Иллюстрацией проблем культурного развития личности служат статистические данные. Согласно опросу, проведенному ФОМ³⁰¹, увлечения россиян, не связанные с работой, учебой выглядят следующим образом:

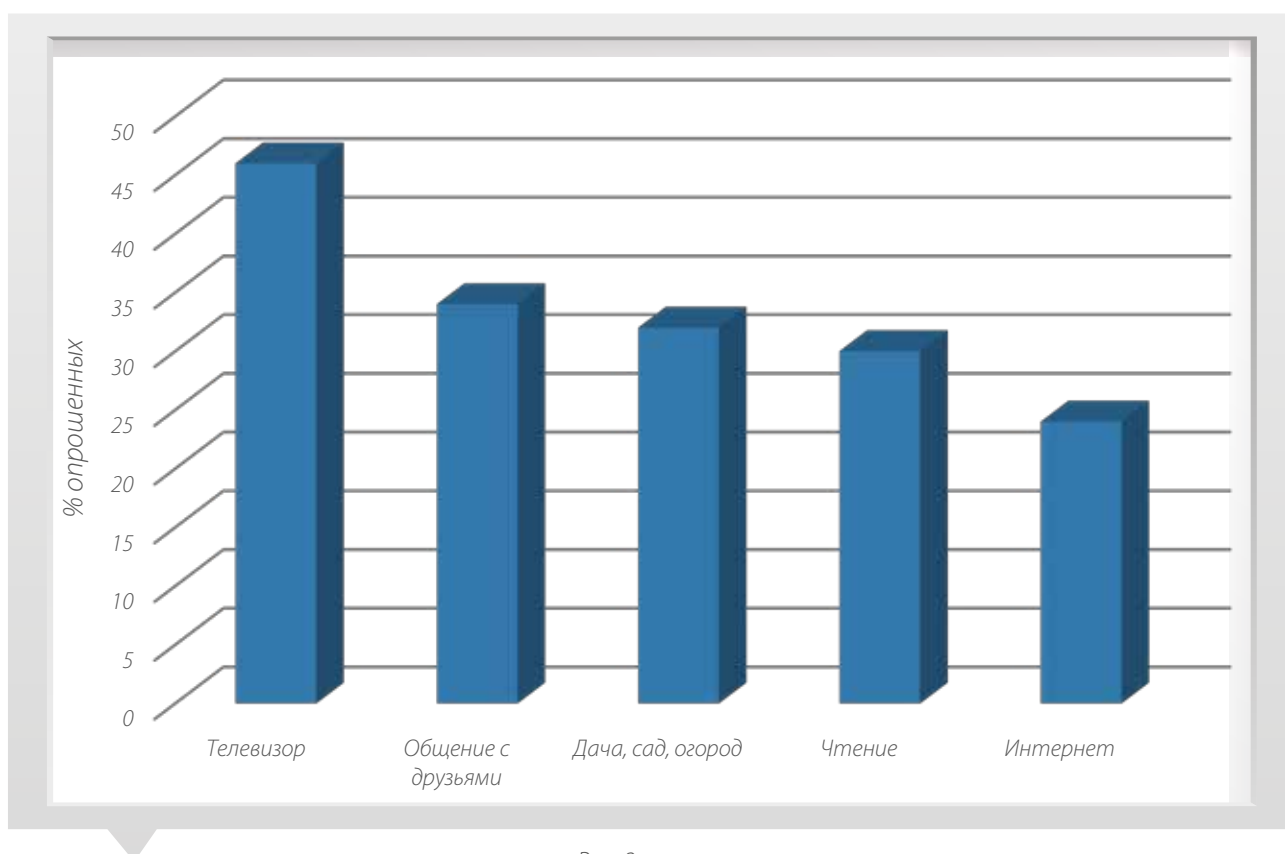


Рис. 3

296. Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2013. – №49. – ст. 6350.

297. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 49. – ст. 6893.

298. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18. – ст. 2163.

299. Статистика отрасли Министерства культуры Российской Федерации. Удельный вес строений музеев, находящихся в неудовлетворительном состоянии URL: <http://mkrf.ru/upload/stats-web/index.html#>.

300. Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собр. Законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 52. – ст. 7753.

301. Досуг россиян: развлечения и увлечения / Фонд «Общественное мнение» (ФОМ) URL: <http://fom.ru/Rabota-i-dom/10846>.

По данным, представленным Министерством культуры Российской Федерации, удельный вес россиян, посещающих театры, составляет лишь 25,5% от общей численности населения³⁰². Не пользуется популярностью среди населения чтение. По данным Левада-Центра, порядка 37% населения практически никогда не читают художественную литературу. Причём это число с течением времени не претерпевает изменений: соответствующий результат был получен в 2012 году и впоследствии повторился в ходе опросов за 2014 год³⁰³.

С содействием культурному развитию личности сопряжены беспрепятственный доступ каждого человека к участию в культурной жизни общества, к памятникам культурного и исторического наследия, а также участие в научном прогрессе и возможность пользоваться его благами. К сожалению, не всегда право на доступ к культурным ценностям может быть реализовано некоторыми категориями граждан, в частности, людьми с ограниченными физическими возможностями.

Россия является участницей Конвенции ООН «О правах инвалидов» 1996 года, в статье 30 которой закреплено, что для инвалидов должен быть обеспечен доступ к таким местам культурных мероприятий и услуг, как театры, музеи, кинотеатры, библиотеки и туристические услуги, а также доступ к памятникам и объектам, имеющим национальную культурную значимость. Ежегодно в России музеи посещают миллионы туристов, в числе которых значительная часть людей с ограниченными возможностями — пожилые, люди с ограниченными физическими возможностями, семьи с маленькими детьми. В значительной мере право каждого из этих людей на участие в культурной жизни обеспечивается доступностью учреждений культуры. При этом очень важной является проблема архитектурной доступности музеев (наличие пандусов, лифтов и подъемников для колясок, предупредительные наклейки на стеклах и ступенях, туалеты, оборудованные для въезда колясок). Кроме того, незрячие и слабовидящие посетители испытывают потребность в том, чтобы указатели и надписи около экспонатов были продублированы шрифтом Брайля, имелись рельефные карты-схемы. Людям, у которых имеются проблемы со слухом, необходимы специальные видео-гиды и другие технические устройства.

Необходима разработка методических рекомендаций по проведению экскурсий с учетом особенностей восприятия и передвижения людей с ограничениями зрения и слуха, интеллектуального развития или передвигающихся на колясках. Представляется важным размещение информации о доступности музейных и иных объектов культуры для людей с ограниченными возможностями на официальных сайтах ответственных организаций.

Уполномоченный выражает надежду, что органы власти продолжат совершенствовать механизмы охраны и защиты культурных ценностей, механизмы доступа к культурным ценностям отдельных категорий граждан, будут оказывать более существенную поддержку в сфере культурного развития личности.

С чего начинаются культурные ценности

*Не продается вдохновенье,
Но можно рукопись продать.*
А. С. Пушкин

2015 год ознаменовался несколькими резонансными событиями в сфере защиты культурных прав, которые связаны с понятием культурных ценностей. Эти события продемонстрировали проблемы двух типов: признания недвижимого имущества объектом культурного наследия и привлечения лиц к ответственности вследствие осуществления творческой деятельности.

Проблемы первого типа наиболее ярко продемонстрировал снос доходных домов Привалова, построенных в дореволюционную эпоху архитектором Эрнстом-Рихардом Нирнзее. Обраще-

ния граждан в Министерство культуры Российской Федерации с целью признания доходных домов Привалова объектами культурного наследия не увенчались успехом. Отказ Минкульта России был мотивирован тем, что представленный пакет документов является неполным; в частности, не хватало сведений о собственнике и пользователе объектов, об историко-архитектурных и градостроительных исследованиях. При этом органы власти в процедуре установления признаков объекта культурного наследия у доходных домов Привалова заинтересованности не продемонстрировали и активного участия не приняли. Результатом формально-равнодушного подхода Минкульта России стало то, что в январе 2015 года доходные дома Привалова были снесены.

В 2015 году эта же участь постигла и такие московские объекты, обладавшие большой исторической ценностью, как главный дом усадьбы А.В. Прокофьева (жилой флигель усадьбы Н.Б. Юсупова) в Большом Харитоньевском переулке и Дом Стройбюро Болшевской трудовой коммуны. Подобные вопиющие случаи демонстрируют острую потребность в учреждении специализированного контролирующего органа исполнительной власти, наделенного функциями по охране культурного наследия. Ранее такие функции возлагались на Росохранкультуру, Однако в связи с её упразднением перешли непосредственно к Министерству культуры Российской Федерации, которое, очевидно, не справляется надлежащим образом с данной высокой миссией. Уполномоченный полагает заслуживающими поддержки также и иные инициативы о совершенствовании законодательства и правоприменительной практики в сфере охраны архитектуры³⁰⁴.

Проблемы второго типа — привлечение к ответственности вследствие осуществления творческой деятельности — проявились при инициировании ряда разбирательств органами власти. Так, в апреле 2015 года разгорелась широкая общественная дискуссия вокруг музыкального номера в стиле тверкинг оренбургской танцевальной школы. После того, как запись выступления, опубликованная в интернете, была замечена представителями СМИ, Следственный Комитет Российской Федерации начал проверку танцевальной школы на предмет нарушения российского законодательства.

Резонанс в обществе вызвало также решение государственных органов о возбуждении дела по статье 5.26 КоАП (умышленное публичное осквернение предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики) в отношении создателей оперы «Тангейзер», премьеры которой состоялась 20 декабря 2014 года на сцене ФГБУК «Новосибирский государственный академический театр оперы и балета».

Усмотрев в данной постановке оскорбление чувств верующих, митрополит Новосибирский и Бердский, а также заместитель начальника Главного управления МВД России по Новосибирской области обратились в прокуратуру Новосибирска с соответствующими заявлениями. Прокуратура установила, что в действиях режиссера и директора театра оперы и балета М. усматриваются признаки административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 5.26 КоАП Российской Федерации (умышленное публичное осквернение религиозной или богослужебной литературы, предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики либо их порча или уничтожение).

Но постановлениями мирового судьи первого судебного участка Центрального района города Новосибирска от 13 марта 2015 года производство в отношении указанных лиц прекращено в связи с отсутствием в их действиях состава административного правонарушения. Прокуратурой предпринята попытка обжалования постановлений, однако до начала рассмотрения жалоб по существу прокуратура их отозвала, в связи с этим постановления суда первой инстанции остались неизменёнными.

Итогом ситуации стало снятие оперы с показа и увольнение директора театра. Данные меры — снятие оперы с показа и увольнение директора театра — фактически не являются следствием применения правовых способов защиты чувств верующих, предусмотренных Кодексом Российской

304. Проект федерального закона № 682357-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в части введения упрощенных механизмов установления зон охраны объектов культурного наследия) // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=682357-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=682357-6).

Федерации об административных правонарушениях (статья 5.26) и Уголовным Кодексом Российской Федерации (статья 148). По сути, если не подвергать сомнению, что чувства верующих были в той или иной степени затронуты или оскорблены «Тангейзером», данная ситуация не получила своей надлежащей оценки с правовой точки зрения, и все последствия были вызваны, скорее, широким общественным резонансом.

Определение баланса интересов становится здесь ключевой проблемой. Минимизировать её могут более чёткие, не допускающие множественности толкований формулировки в законодательстве, когда рассматривается вопрос о каких-либо объективно обусловленных ограничениях в таких сложных и деликатных сферах, как свобода творчества, свобода преподавания, права на доступ к культурным ценностям. Для выявления баланса интересов, в том числе при совершенствовании законодательства, необходим поиск общественного консенсуса путём проведения круглых столов, встреч, общественных дискуссий, иных мероприятий с участием всех заинтересованных сторон.

В развитом обществе право составляет центральную основу взаимоотношений между всеми сторонами общественных взаимоотношений. Но помимо права, существует и другой регулятор общественных отношений — моральные и нравственные нормы поведения людей, культура дискуссий, тактичное и уважительное отношение к чувствам и иному образу мыслей и самовыражения оппонента. Именно внутриобщественные саморегулирующие процессы могут быть сдерживающим фактором для тех, кто провоцирует действия и поступки, унижающие и оскорбляющие человеческое достоинство тонкими изощренными методами, формально не противоречащими действующим правовым нормам. Вот почему многое зависит не только от степени и уровня разработанности правовых норм в сфере обеспечения прав человека, но и от морально-нравственного климата в обществе. В силу этого проблема взаимопроникновения права и морали является одной из важнейших.

В связи с этим необходимо учитывать, что исходя из смысла норм Конституции Российской Федерации³⁰⁵, целенаправленное злоупотребление свободой творчества, нарушающее права иных граждан, недопустимо, поскольку отсутствие внутренней авторской саморегуляции и чувства ответственности перед обществом, способно не только провоцировать конфликты между сторонниками традиционных и иных ценностей, но создавать угрозу межконфессиональному и межнациональному миру в Российской Федерации.

Память — основа совести и нравственности, память — основа культуры, «накопленной» культуры, память — одна из основ поэзии — эстетического понимания культурных ценностей. Хранить память, беречь память — это наш нравственный долг перед самими собой и перед потомками. Память — наше богатство.

Д.С. Лихачев

В декабре 2014 года к Уполномоченному обратилась дочь капитана Ф., похороненного в братской могиле села Боголюбова Смоленской области. Она просила оказать ей содействие в восстановлении памятника советским солдатам, установленного над воинским захоронением. Ранее заявительница более шести лет писала письма в различные инстанции с просьбой об оказании помощи в этом вопросе. Уполномоченный обратился в региональные органы исполнительной власти. Губернатор Смоленской области в своем ответе сообщил о положительном разрешении названного обращения и запланированных мероприятиях по реставрации воинских памятников на братских захоронениях ряда сельских поселений области, в том числе в селе Боголюбове.

Аналогичное обращение поступило в мае 2015 года от жителей села Кротково Ульяновской области. Несмотря на обещания главы сельского поселения к 9 мая 2015 года восстановить находящийся на территории поселения памятник воинам, павшим в Великой Отечественной войне.

Соответствующие работы проведены не были, монумент остался в полуразрушенном состоянии. Обращение Уполномоченного способствовало началу реставрации. В ответе областной администрации, полученном в конце июля 2015 года, сообщалось, что восстановительные работы успешно проведены.

Предотвращение деградации русского языка

Главной целью политики лингвистической безопасности является сохранение геополитического кода государства и генетического кода общества, обеспечивающих такое состояние социокультурных и духовно-нравственных отношений, при котором достигается безопасное существование, равноправное развитие и взаимодействие государственного и национальных языков и культур; эффективно реализуются концептуальные права и свободы.

Б. А. Жигалев, С. В. Устинкин

Главным объединяющим признаком нации является ее литературный язык, поскольку никакие общие идеи, культурные ценности и совместное хозяйство не могут существовать без единого понимания используемых в общении словесных знаков. Язык возникает одновременно с нацией и является ее творением.

Национальный литературный язык имеет единые нормы для всех говорящих на нем, в какой бы области страны они ни жили. Для Российской Федерации как многонационального государства это представляется особенно актуальным. Русский литературный язык обеспечивает четкость взаимодействия центральных и местных органов власти, он необходим для быстрого распространения законодательных актов и правовых норм, административных решений, технических достижений, развития производства, экономической целостности страны. Он является средством развития искусства, его единство имеет огромное значение для образования, правового просвещения, для средств массовой информации, для всех сторон жизни общества.

Язык является одним из самых важных и неотчуждаемых структурных элементов, составляющих ткань общественных отношений, разрыв которых неизбежно ведет к потере национальной идентичности.

Однако в последнее время наблюдается негативная тенденция, когда русский язык, являющийся одним из ведущих языков мира, и слова которого зачастую не имеют аналогов, утрачивает свои позиции: снижается качество его преподавания в России и за рубежом; зачастую используются слова и выражения, не соответствующие нормам современного литературного языка. Это разрушает и размывает общероссийскую культуру и ставит под удар существование, в том числе и единого правового пространства с четко артикулируемыми юридическими нормами. В условиях деградации русского языка снижаются возможности массового правового просвещения и способности граждан защищать свои права.

Особенно важно помнить о необходимости проведения грамотной и последовательной языковой политики сегодня, когда на постсоветском пространстве не ослабевает процесс дискриминации по признаку владения русским языком.

В связи с этим идея объявления 2015 года Годом литературы представляется важной, однако посвященные ему мероприятия не достигли ключевых целей в сфере поддержки русского языка и популяризации литературы. По данным ФОМ, обнародованным в августе 2015 года, 41% опрошенных заявили, что в местах их проживания мероприятия, посвященные Году литературы, не проводились; 30% затруднились дать ответ на данный вопрос. По словам 43% опрошенных, они вообще впервые слышали об объявлении 2015 года Годом литературы.

Необходимо объединение усилий государства и общества в борьбе за спасение русского языка путем пропаганды грамотности, повышения престижа как профессии литератора, так и обра-

за читателя лучших образцов отечественной литературы, престижа вежливого и грамотного общения в быту.

От того, насколько профессионально и своевременно будут осуществляться продекларированные государством меры в этом направлении, зависит сохранение эталонного литературного русского языка, социокультурная и гражданская общность многонационального народа России, а в целом — уровень национальной безопасности страны.

«Оптимизация» или дискриминация права на получение образования?

Каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях

ч. 1 и ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации

Нужно взрыть убитое и утоптанное поле современной мысли.

Л.И. Шестов

В Российской Федерации продолжается массовая реорганизация образовательных учреждений. По мнению многих родителей, обратившихся к Уполномоченному, в некоторых случаях такие действия являются непродуманными и приводят к ухудшению качества образования.

В целях получения актуальных данных о процессах, происходящих в системе общего образования, Уполномоченным был направлен запрос Министру образования и науки Российской Федерации. В ответ сообщалось, что с 2010 по 2015 годы количество государственных (муниципальных) образовательных организаций в России в результате «оптимизации» уменьшилось на 5 099 (без учета Крымского федерального округа). Среди них образовательных организаций с углубленным изучением отдельных предметов — на 135, дошкольного и младшего школьного возраста — на 616. Уменьшилось и число образовательных организаций с группами продленного дня — на 6 274. При этом число организаций, ведущих занятия в три смены, увеличилось с 66 до 80. На грани вымирания находятся малокомплектные школы: после введения «подушевого финансирования» они массово закрываются по причине нерентабельности. Это происходит несмотря на то, что федеральное законодательство обязывает при финансировании малокомплектных школ предусматривать «в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся³⁰⁶». Таким образом, для этих организаций закрепляется исключение из общего правила «подушевого финансирования». Но, в конечном счёте, вопросы финансирования малокомплектных школ решаются на уровне субъекта Российской Федерации. Исключение из общего правила финансирования для малокомплектных школ, как следует из его формулировки, не замещает, а лишь дополняет общее правило. Таким образом, проблема финансирования малокомплектных школ сохраняется. Так, в 2015 году была отмечена тенденция ликвидации малокомплектных школ из-за недостатка финансирования в Оренбургской области³⁰⁷.

Еще один аспект оптимизации системы учебных заведений связан со слиянием общеобразовательных организаций со специальными (коррекционными) образовательными организациями для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, что чаще всего приводит к ликвидации последних. По данным Министерства образования Российской Федерации с 2010 по 2015 годы количество этих специализированных заведений уменьшилось на 120 учреждений, а численность обучающихся в них лиц — на 7 395 человек. В первую очередь при слиянии общеобразовательных школ с «коррекционными» под волну увольнений попадают медицинские работники, логопеды, дефектологи, помощь которых жизненно необходима детям-инвалидам и детям с ограниченными возможностями.

Проблема слияния общеобразовательных учреждений находится на контроле Уполномоченного. Однако в ряде случаев комплексному изучению ситуации и принятию необходимых мер Уполномоченного препятствует недостаток информации. Так, на запрос Уполномоченного, касающийся количества государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в городе Москва, реализующих программы углублённого изучения отдельных предметов, было сообщено, что департаментом образования города Москва мониторинг таких школ не осуществляется.

Несмотря на то, что 4 декабря 2014 года Президентом Российской Федерации в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации указано на необходимость исключения дискриминации негосударственного сектора в социальной сфере, ряд обращений к Уполномоченному высветил определенные недостатки правового регулирования порядка получения образования именно в частных образовательных организациях в Москве. В связи с этим, Уполномоченным был направлен соответствующий запрос Мэру Москвы. Анализ данных, содержащихся в его ответе, позволяет сделать вывод о том, что постановления Правительства Москвы от 22 марта 2011 года № 86 «О проведении пилотного проекта по развитию общего образования в городе Москва» и от 14 сентября 2010 года № 789 «Об утверждении нормативов финансового обеспечения государственных гарантий на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования» не отвечают закреплённой в статье 43 Конституции Российской Федерации гарантии общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в образовательных организациях.

На заседании Государственного Совета Российской Федерации, состоявшемся 23 декабря 2015 года, были озвучены рекомендации Президента Российской Федерации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с Минобрнауки России обеспечить в соответствии с законодательством выполнение единых социальных гарантий учащимся вне зависимости от формы собственности образовательных организаций.

В 2015 году обращения граждан, поступающие к Уполномоченному, свидетельствовали о наличии недостатков правового регулирования порядка получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования в формах семейного образования и самообразования. По данным Минобрнауки России, приведенным в ответ на обращение Уполномоченного, за 2013–2014 и 2014–2015 учебные годы, когда во многих субъектах Российской Федерации перестали выплачиваться денежные средства родителям, выбравшим для своих детей семейное образование. Число детей, приобщенных к этой форме обучения, уменьшилось на 623 человека в государственных (муниципальных) образовательных организациях (в том числе в Москве на 474 человека), но увеличилось на 78 человек в негосударственных. Однако по сравнению с 2010 годом число обучающихся вне образовательных организаций стало все же больше на 1 742 ребенка. Это явно свидетельствует о несбалансированной модернизации системы образования.

Пункт 8 действовавшей до конца 2004 года статьи 40 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» требовал, чтобы родителям, выбравшим для своих детей семейное образование, выплачивались денежные средства в размере затрат на образование каждого ребенка на соответствующем этапе образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении, определяемые государственными и местными нормативами финансирования в виде субсидий на возмещение затрат родителей, покрывающее хотя бы частичные расходы. Однако со вступлением в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»³⁰⁸ произошла подмена института субсидий на меры финансовой поддержки содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке, которые не должны исключать друг друга. Однако решение о поддержке семейного образования принимают субъекты Российской Федерации³⁰⁹, и поскольку это не является их обязанностью по федеральному законодательству, в некоторых субъектах Российской Федерации «подушевое» финансирование на ребенка перестали выплачивать. Представляет-

308. В Федеральном законе от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не содержится норм о выплатах дополнительных денежных средств родителям, выбравшим для своих детей форму обучения вне образовательных организаций и механизме реализации права на получение образования вне образовательных учреждений.

309. ст. 26.3.1 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». // Рос. Газ. – 1999.

ся, что предложения о государственной поддержке развития семейного образования (совершенствование федерального законодательства, принятие нормативных правовых актов Министерства образования Российской Федерации, а также в субъектах Российской Федерации) заслуживают внимания. При правильном государственном регулировании оно может создавать уникальные возможности для укрепления семьи и связей между поколениями, традиционных семейных ценностей, повышения педагогической культуры родителей, обеспечения высокой степени индивидуализации программ обучения, возвращает семье присущую ей осознанную ответственность и активную вовлеченность родителей в воспитание и образование своих детей.

Отдельного пристального внимания заслуживают реальные потребности семей в предоставлении образовательных услуг, учитывающих специальные потребности учащихся и их родителей, например, в формате кадетского образования. Численность государственных (муниципальных) кадетских учреждений увеличилась с 132 в 2010 году до 177 в 2015 году. Кадетские корпуса в различных регионах создаются по инициативе отдельных граждан, ветеранов Вооруженных Сил Российской Федерации, родительских движений. Кроме этого, при содействии представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые понимают необходимость патриотического воспитания молодежи, сохранения исторической преемственности воинских традиций Российской Армии и Военного Морского Флота. Однако известны проблемы, которые не позволяют отнести кадетские образовательные учреждения к единому уровню образования (в части подбора кадров для преподавания, единых учебных программ, взаимодействия с общественными организациями и т.д.), в связи с чем требуется разработка универсальной государственной концепции кадетского образования и совершенствования законодательства в этой сфере.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», к 2016 году должно быть обеспечено 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет. За последние годы благодаря совместной работе регионов и федерального центра сделано очень многое. На 1 августа 2015 года охват дошкольным образованием детей в возрасте от трёх до семи лет составил 96,4%³¹⁰. Однако поступающие жалобы свидетельствуют о том, что данный позитивный показатель достигнут во многом путем увеличения количества мест для детей трёх – семи лет за счёт сокращения количества мест для детей до трёх лет, а также закрепления приоритетного предоставления мест в дошкольных образовательных учреждениях детям старше трехлетнего возраста. При этом приведённый показатель, в целом позитивный, не сигнализирует об окончательном решении проблемы. Оставшиеся 3,6% детей в возрасте от трёх до семи лет, не обеспеченные местом в дошкольном учреждении — это порядка 204,6 тысячи человек³¹¹. Приведённая цифра не учитывает обеспеченность местами в дошкольных образовательных учреждениях детей в возрасте до трёх лет. По данным Счётной Палаты Российской Федерации, в 2014 году в получении мест в учреждениях дошкольного образования (ДОО) нуждались почти 2,5 миллиона детей в возрасте до трех лет, а за 2015 год эта цифра увеличилась ещё на 141 тысячу³¹².

Согласно части 1 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев³¹³. Указанная норма имеет огромное социальное значение для многих российских семей, ведь с полутора до трёх лет женщины находятся в отпусках по уходу за ребёнком, получая дискриминирующее пособие (от 50 рублей в месяц³¹⁴). Ввиду крайне малого размера пособия по уходу за ребёнком до трёх лет, устройство ребёнка в этом возрасте в дошкольное образовательное учреждение зачастую может оказаться единственной возможностью для матери (иного лица, её заменяющего), осуществляющей уход за ребенком, выйти на работу и пополнять семейный бюджет.

310. О готовности системы дошкольного образования к началу 2015–2016 учебного года / Официальный сайт Правительства Российской Федерации URL: http://government.ru/dep_news/19333/.

311. Там же.

312. 380 заседание Совета Федерации / Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/60187/transcript>

313. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 458-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53. – ст. 7598.

314. Указ Президента РФ от 30.05.1994 №1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» (в ред. Указа Президента РФ от 01.07.2014 № 483) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 6. – ст. 589.

Таким образом, приветствуя улучшение показателей в сфере обеспечения доступности дошкольного образования, Уполномоченный, тем не менее, считает эти показатели недостаточными и призывает органы государственной власти продолжить работу в данном направлении.

По данным Минобрнауки России, на федеральном уровне не планируется программ, направленных на создание мест в системе дошкольного образования для детей младшего дошкольного возраста. Данную проблему планируют всецело переложить на субъекты Российской Федерации.³¹⁵ В условиях финансового кризиса и тотальной задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации³¹⁶ такое решение видится необоснованным.

Не обходится без сложностей и в сфере среднего профессионального образования. В Послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года³¹⁷ Президентом России поставлена задача к 2020 году как минимум в половине колледжей и техникумов России вести подготовку по наиболее востребованным и перспективным рабочим профессиям в соответствии с лучшими мировыми стандартами и передовыми технологиями. Однако достичь этой цели непросто, поскольку в Российской Федерации в соответствии с современными требованиями модернизировано 20% профессиональных образовательных организаций³¹⁸. Во многом это обусловлено завершением в 2012 году процесса регионализации системы профессионального образования, а поскольку средств в бюджете субъекта существенно меньше, нежели в федеральном, то уменьшились и возможности для получения качественного профессионального образования. Особенно сильные опасения вызывает финансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации училищ атомной, космической, оборонной и авиапромышленности, так как это непосредственно касается национальной безопасности страны.

Со вступлением в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, утратили право на внеконкурсное зачисление в организации среднего профессионального образования. Учитывая постоянное уменьшение бюджетных мест в организациях среднего профессионального образования из-за сокращения бюджетного финансирования, прием на перспективные и конкурентоспособные специальности осуществляется на основании конкурса аттестатов. В результате многие дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не имеют возможности поступить на указанные специальности на бюджетной основе и вынуждены обучаться на коммерческой основе или поступать на менее престижные и востребованные специальности. Сложившаяся ситуация привела к нарушению прав граждан данной категории.

Весьма спорными представляются предложения о лишении выпускников колледжей льгот при поступлении в вузы. Сейчас обладатели диплома о среднем профессиональном образовании (СПО) могут быть приняты в профильный вуз без сдачи ЕГЭ. Таким образом, часть девятиклассников выбирают заведения СПО для того, чтобы облегчить поступление в вуз. Отмена такой льготы фактически поставит школьников и выпускников колледжей на один уровень, что является ошибкой. Выпускники СПО четыре года занимаются помимо изучения общих предметов еще и прикладной профессиональной подготовкой, что делает их более подготовленными для усвоения программ профильного высшего образования.

Еще одна проблема касается льгот при поступлении в вузы детей-сирот. Федеральным законом закреплено, что «...до 1 января 2017 года право приема на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета в пределах установленной квоты при условии успешного прохождения вступительных испытаний распространяется также на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Это означает, что льгота при приеме в организации высшего образования для детей-сирот будет действовать только один вступительный сезон 2016 года.

315. Выступление Министра образования и науки Российской Федерации сделано в ходе 380 заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 28 октября 2015 года. Со стенограммой заседания можно ознакомиться на официальном сайте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/60187/transcript>.

316. По информации Министерства финансов Российской Федерации об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 октября 2015 года Государственный долг субъектов Российской Федерации возрос с начала 2015 года на 4,0% (84 млрд. руб.) и составляет 2 173 млрд. рублей / Анализ исполнения региональных бюджетов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/index.php (дата обращения: 10.02.2016).

317. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014 // Рос. Газ. – 2014. - № 278.

318. Статистические данные взяты из материалов заседания Правительства Российской Федерации от 12.02.2015 на тему «О комплексе мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации URL: <http://government.ru/meetings/16836/stenograms>.

*Такие юные, такие серые,
такие одинаковые... И глупые.*

А.Н. и Б.Н. Стругацкие

Несмотря на то, что единый государственный экзамен в России далеко не новинка, интерес к нему со стороны представителей власти, общественности и СМИ не стихает.

В 2015 году впервые за все годы исследований, проводимых АНО Левада-Центр, граждане Российской Федерации показали самое пессимистичное настроение по отношению к единому государственному экзамену. Почти каждый второй (48%) респондент считает, что он оценивает знания хуже, чем традиционные экзамены и лишь 10% придерживаются противоположного мнения. Если в 2004 году сторонников и противников единого государственного экзамена было почти равное количество (24% респондентов считали, что он лучше обычного экзамена, а 22% — хуже), то теперь разрыв между ними увеличился до соотношения 1:5³¹⁹. Таким образом, существующий формат Единого госэкзамена вызывает больше разочарований, нежели позитивного восприятия, что должно привлечь внимание экспертного сообщества.

Единый государственный экзамен в виде единственной формы отбора абитуриентов в вузы есть в очень немногих странах. В США в некоторых штатах была схожая форма оценки качества выпуска в школах, но от нее тоже отказались. Ведущие университеты никогда не шли по такому упрощенному критерию отбора абитуриентов. И даже если где-то присутствует подобный экзамен, то он обязательно дополняется еще какими-то формами испытаний.

Не случайно, в том числе и благодаря жесткой позиции руководства Московского и Санкт-Петербургского государственных университетов, в ряде высших учебных заведений были введены дополнительные профильные экзамены, так как без этого вообще невозможно обеспечить мотивацию выбора специальности. Когда всё решает набор баллов, процесс приобретает стихийный и непредсказуемый характер. Поэтому единый государственный экзамен нужно совершенствовать.

Единый госэкзамен ставит детей в крайне жесткие условия. В целях улучшения психологического климата на экзамене Рособрнадзором внесены изменения в соответствующие методические материалы. Экзамены по гуманитарным предметам должны быть либо устными, либо хотя бы включать элементы устного экзамена. За счет разнообразия форм следует дать возможность каждому ребенку показать лучшее из того, на что он способен. Например, при сдаче экзамена по литературе можно было бы предложить детям выбор: сочинение либо устный экзамен.

Однако мер и предложений, направленных на улучшение единого государственного экзамена, уже так много, что можно сделать вывод: его введение не было необходимым шагом и, вполне вероятно, принесло гораздо больше плохого, чем хорошего. Средства, которые были на него затрачены, можно было бы вложить в совершенствование традиционной системы отбора в вузы, в том числе и в той части, которая вызвала наибольшие упреки, связанные с необъективностью оценок и отбора.

При введении единого государственного экзамена утверждалось, что он расширит возможность притока иногородних студентов, которые раньше не могли поступить в московские ВУЗы. Во-первых, например, в МГУ всегда доля иногородних была очень высокой, в районе 60%, и она не намного увеличилась с введением единого государственного экзамена.

Во-вторых, у нас большая страна с разными традициями качества преподавания в разных регионах, а значит, и оценки, которые математически выглядят одинаковыми, отражают разные уровни освоения знаний. Если посмотреть результаты единого государственного экзамена по русскому языку, то самые слабые показатели много лет были в Москве, Санкт-Петербурге и Чечне. За счет

жесткой и правильной позиции органов власти региона, которые взяли процесс под контроль, результаты стали резко улучшаться³²⁰.

Стоит задуматься, а действительно ли с введением единого государственного экзамена была открыта дорога для лучших и наиболее сильных абитуриентов?

Бес платной продленки

Жить трудно стало: за все деньги плати.

А.Н. Островский

По данным Минобрнауки России, поступившие в ответ на запрос Уполномоченного, за 2014–2015 учебный год в нашей стране закрылось 2443 группы продленного дня.

Статья 66 Федерального закона № 273 «Об образовании в Российской Федерации» относит группы продленного дня, как и школы-интернаты, не к образованию, но к так называемому призору и уходу. Разумеется, это спорно: организуя детей на выполнение домашних заданий, чтение и рисование педагог помогает им учиться и, конечно, воспитывает. Но «бюрократам от образования» понять этого не дано.

Пункт 8 статьи 66 закона позволяет школам с разрешения учредителя вводить плату за призор и уход в группах продленного дня и интернатах, устанавливает размер этой платы. Таким образом, у нас нет никакой единой федеральной образовательной политики: всё зависит от финансовых возможностей регионов и приоритетов руководителей.

Согласно статье 43 Конституции Российской Федерации образование является бесплатным, за исключением высшего образования, которое предоставляется бесплатно по конкурсу. Теперь возникает вопрос. А что это за понятие «призор и уход за детьми»? Его не было ни в Конституции, ни в предыдущем законе «Об образовании». Не было — и не было проблем, всё было бесплатным, и даже первый год после принятия закона об образовании группы продленного дня оставались бесплатными, и не было налога в дошкольных учреждениях за призор и уход за детьми.

Причём, если в Конституции говорится, что образование является бесплатным, то статья 5 Федерального закона № 273 «Об образовании в Российской Федерации» ограничила нашу Конституцию. В ней говорится: только та часть образовательных услуг является бесплатной, которая вошла в федеральные государственные образовательные стандарты. Группы продленного дня в них не включены.

Безусловно, есть хорошие примеры, где не взимается плата, но делается это за счёт перераспределения бюджета внутри школы. Директор школы стоит перед дилеммой: или оторвать часть денег из бюджета школы или внебюджетных заработанных доходов и отдать их на поддержку групп продленного дня, или собрать их с родителей. Но есть ещё один выход, к которому сейчас и прибегают наши директора школ, а именно: они просто закрывают группы продленного дня.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации направил соответствующий запрос Министру образования и науки Российской Федерации. В ответе было указано, что в 2012–2013 учебном году в Российской Федерации было 23 422 общеобразовательных организации с группами продленного дня, в 2013–2014 — 22 256, а в 2014–2015 — 19 813. Таким образом, в указанный период закрылось 3 609 группы продленного дня, при этом 2 443 (более 2/3) из них за 2014–2015 учебный год.

Учитывая правовую неопределенность, возникло множество проблем. Если не уменьшили бюджет образования, почему же не могут эти группы продленного дня содержать за счёт тех денег, за счёт которых в прошлом году все эти группы работали бесплатно?

Почти четверть российских школьников регулярно занимаются с репетиторами.

Репетиторство — затратная для семейного бюджета статья расходов, особенно если заниматься чаще раза в неделю. Стоимость часа начинается от 500 рублей и выше. При этом Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» прямо не запрещает педагогическим работникам оказывать платные образовательные услуги (репетиторство), в том числе и обучающимся в организации, в которой он работает. Вместе с тем часть 2 статьи 48 этого нормативного акта устанавливает, что педагогический работник организации, осуществляющий образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника. Таким образом, правонарушением будет являться не любой факт оказания платных образовательных услуг, а только тот, который приводит к возникновению конфликта интересов.

В соответствии со статьёй 2 Федерального закона № 273-ФЗ конфликт интересов педагогического работника — это ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Таким образом, сущность конфликта интересов в педагогической деятельности заключается в противоречии между личным интересом и профессиональной обязанностью.

Смутная перспектива профессионального технического образования

*У меня растут года,
будет и семнадцать.
Где работать мне тогда,
чем заниматься?<...>
я б в рабочие пошел,
пусть меня научат.
В.В. Маяковский*

Деградация отечественной системы профессионально-технического образования началась по мере углубления застоя в промышленности, а в начале 90-х годов система окончательно «залегла на дно» вместе с российской индустрией.

В последние годы в России в связи с необходимостью поднятия уровня национальной экономики большое внимание уделяется профессиональной образовательной политике. В контексте политических событий (введения санкций против России со стороны ЕС и США) решение проблемы укрепления отечественной индустрии становится еще более актуальным. Между тем, российская экономика испытывает дефицит специалистов рабочих профессий, а без них поставить на ноги российскую промышленность и решить вопрос с импортозамещением невозможно.

Темпы движения в этом направлении неутешительны. Так, 12 февраля 2015 года в ходе заседания Правительства Российской Федерации на тему «О комплексе мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования» было озвучено, что в настоящее время в Российской Федерации в соответствии с современными требованиями модернизировано лишь 20% (пятая часть) профессиональных образовательных организаций³²¹.

Во многом такая ситуация обусловлена завершением в 2012 году процесса регионализации системы профессионального образования (соответствующие полномочия закреплены за регионами). Практически все учреждения профессионального образования переданы в регионы.

Конечно, теперь администрации субъектов Российской Федерации могут комплексно планировать подготовку кадров в соответствии с социально-экономическими стратегиями развития регионов, но в то же время появились проблемы межрегиональной подготовки кадров, подготовки кадров для высокотехнологичных отраслей. Без активного участия бизнеса решить проблему подготовки высококвалифицированных кадров нереально. По экспертным оценкам около 66% работодателей предпочитают доучивать и переучивать сотрудников на базе собственных образовательных подразделений. Речь идет о коротких программах подготовки и переподготовки, повышения квалификации. В целом такое положение отвечает мировой тенденции повышения роли внутрифирменной подготовки персонала.

Еще одна серьезная проблема: учеба в этих заведениях считается у молодых людей чем-то постыдным. Люди старшего возраста наверняка вспомнят, что полвека назад престиж рабочей профессии был огромен. Это был своеобразный путь социализации — получения уважения, социальных благ, обеспечения достойной старости.

Для того чтобы решить проблему, необходим постоянный и компетентный диалог заинтересованных сторон — работодателей и вузов/профтехучилищ. Кроме того, рабочие профессии нуждаются в популяризации.

Со вступлением в силу 1 сентября 2013 года. Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 373-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, утратили право на внеконкурсное зачисление в организации среднего профессионального образования.

До вступления в силу указанного закона, в статье 16 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» было установлено, что вне конкурса при условии успешного прохождения вступительных испытаний в государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования принимаются, в том числе, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица в возрасте до 23 лет из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Учитывая постоянное уменьшение бюджетных мест в организациях среднего профессионального образования из-за сокращения бюджетного финансирования, прием на перспективные и конкурентоспособные специальности в организациях среднего профессионального образования осуществляется на основании конкурса аттестатов. В результате многие дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не имеют возможности поступить на указанные специальности на бюджетной основе, поэтому вынуждены обучаться на коммерческой основе или поступать на менее престижные и востребованные специальности.

Сложившаяся ситуация привела к нарушению прав граждан данной категории. Положения части 4 статьи 68 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 373-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» противоречат части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации. В ней установлено, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, а кроме этого часть 2 статьи 43, гарантирует общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Еще одна проблема затрагивает льготы на поступление в вуз детей-сирот. Федеральным законом от 3 февраля 2014 года № 11-ФЗ в статью 108 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 373-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», регулирующую переходные положения, внесена часть 14. В ней говорится: «До 1 января 2017 года предусмотренное статьей 71 настоящего Федерального закона право приема на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета в пределах установленной квоты при условии успешного прохождения вступительных

испытаний распространяется также на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Это означает, что льгота при приеме в организации высшего образования для детей-сирот будет действовать еще только один вступительный сезон 2016 года.

Во все времена образование выполняло важнейшую функцию социального лифта. Прежняя система образования дифференцировала потоки школьников. Кто-то учился лучше, кто-то хуже. Кто-то кончал школу в восьмом классе и шел в профессионально-техническое училище, получая еще и профессиональное образование. Кто-то, проучившись в школе, поступал в техникум и там получал техническое образование, затем мог осознанно и мотивированно продолжать образование в вузе. Кто-то не очень хорошо учился в школе, но потом, поработав на производстве, одумался, захотел учиться, поступил в университет и реализовал себя. Лишившись льгот при поступлении в вузы и, как следствие, возможности совершенствоваться в профессии и повышать свой социальный статус. Выпускники девятых классов, которые сдали государственную итоговую аттестацию с достойным результатом, вряд ли пойдут учиться в колледж и техникум.

Многие российские предприятия и организации, испытывают нарастающий дефицит квалифицированных рабочих и профспециалистов как в сырьевой экономике, так и в области высоких технологий. Ведь определяющим фактором современного производства выступает технологическая культура, требующая четкого соблюдения заданных условий. Повышается уровень интеллектуализации труда, ответственность за результаты работы и принимаемые решения. Один грамотный специалист, работающий с новыми технологиями, может заменить 30–40 рабочих. Например, во Владимирской области на инновационных предприятиях занято 4% населения, но эти предприятия дают 40% регионального продукта. Поэтому на рынке труда резко сокращается спрос на работников низкой квалификации, зато создается элитная прослойка рабочих, обслуживающих сложное электронное и автоматическое оборудование, занимающихся конструированием и маркетингом, имеющих навыки обращения с современной оргтехникой и компьютерами.

В этих условиях становится принципиально важным формирование в системе профессионального образования новой генерации профессионалов, способных реализовать устойчивое и динамическое развитие соответствующих производств, в том числе и на основе наукоемких технологий. Наиболее эффективным инструментом решения этой задачи представляется опережающая подготовка будущих квалифицированных рабочих. Одной из основных проблем создания таких кадров является качество обучения профессионально-педагогических кадров, осуществляющих теоретическую и производственную подготовку, переподготовку и повышение квалификации по рабочей профессии. Раньше это делали 36 специальных педагогических факультетов. Необходимо воссоздавать эту систему, конечно же, при активном участии предприятий.

Слияние вузов — «сливание» знаний

*Ученье — вот чума, ученость — вот причина,
Что нынче пуще, чем когда,
Безумных развелось людей, и дел, и мнений*
А.С. Грибоедов

Правительство Российской Федерации Распоряжением от 29 декабря 2014 года № 2765-р утвердило Концепцию федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы. В ней предполагается скорректировать типологию и структуру вузовской сети в целом (будет сокращено общее число вузов до 40%), а также оптимизировано количество филиалов вузов в сторону их сокращения (до 80%).

При этом, по демографическим прогнозам, к 2025 году число обучающихся в общеобразовательных организациях возрастёт на 3,5 миллиона человек. Дети вырастут, закончат школы и придется строить вузы, как сейчас приходится отстраивать детские сады.

И дело тут не в Рособрнадзоре, в чьи обязанности входит признавать вузы неэффективными, а в самой государственной политике, которая основывается на глубоко ложных посылах, а в процессе её реализации происходит подмена целей. Вот некоторые из ложных тезисов, положенных в основание стратегии.

Первый. В России слишком много студентов, особенно по сравнению с советскими временами. Чтобы разобраться в сложившейся ситуации Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации направил запрос в Федеральную службу государственной статистики. Согласно поступившему на него ответу студентов стало больше. Если в СССР было 220 студентов на 10 тысяч человек, то в 2014–2015 учебном году численность студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры составила 314 студентов на 10 тысяч человек. Правда в советское время все учились за счет бюджета, а сейчас трое из пяти учатся за свой счет. Причем, с советских времен прошло 25 лет, и количество студентов резко выросло во всем мире.

Второй ложный тезис. В России слишком много вузов. Одним из первых этот тезис высказал Министр образования и науки летом 2008 года. Он заявил, что в стране насчитывается около одной тысячи вузов, а должно остаться 150-200, включая 50 университетов. Однако в пересчете на количество населения число университетов в США примерно вдвое больше, чем в России. И при этом многие страны объявили своей национальной идеей именно открытие университетов.

Третий ложный тезис. Чем крупнее университет, тем умнее студенты. Однако во всем мире наилучшее качество образования дают не самые крупные вузы, а средние по размерам: Оксфорд, Кембридж, Гарвард, Массачусетский технологический и другие. Напротив, самые крупные вузы ориентированы не на элитное, а на массовое образование обычного качества.

Минобразования России полагает, что в крупные вузы страны, как правило, вузы государственные с богатой академической традицией. Однако хочется спросить, зачем же в таком случае крупные государственные вузы с богатой академической традицией, но совершенно разным профилем принудительно объединяют в одно учебное заведение?

Удручающая ситуация сложилась с Крымским государственным медицинским университетом, который вопреки воле коллектива и вопреки позиции Минздрава России принудительно загнали в Крымский федеральный университет. Теперь он фактически лишился клинических баз, потому что в клиниках им говорят: «Вы минобровские, вот и учите своих студентов в аудиториях на пальцах!»

Разумеется, высшее образование не равно диплому. И всё же стремление искусственно ограничить доступ к нему молодежи и всех граждан может рассматриваться как покушение на их конституционное право на образование. Иное дело, что диплом следует выдавать лишь тем, кто действительно высшее образование получил.

Поскольку вузы платят налоги почти наравне с коммерческими организациями, при резком сокращении студентов бюджетная система страны явно недополучит немало доходов. Образовательная политика тем самым углубляет финансовый кризис.

Надежды направить молодежь в систему среднего профессионального образования также сомнительны. В отличие от высшего, СПО в России по Конституции общедоступно и бесплатно. Поскольку учреждения СПО в подавляющем большинстве финансируются из региональных бюджетов, а долги регионов приближаются к 2 200 млрд рублей³²², нет оснований ожидать, что субъекты Российской Федерации увеличат число бюджетных учебных мест в учреждениях СПО. А значит, часть выпускников школ умножит число безработных в стране. Соответственно, уже не вузы будут платить налоги с доходов от платных студентов, а, напротив, государство станет выплачивать безработной молодежи социальные пособия. Ряды безработных пополняют также преподаватели частных

и некоторых государственных вузов, ибо их число прямо зависит от количества студентов. Это ещё более увеличит нагрузку на бюджеты и усилит экономический кризис.

В период кризиса, а тем более при напряженной международной обстановке, молодежь, особенно студенчество, нужно держать в аудиториях. В противном случае это может привести к росту социальной напряженности в стране, что было бы крайне нежелательно. Нужно сохранить стабильность во имя общих геополитических интересов страны.

Таким образом, в условиях экономического кризиса массовая ликвидация высших учебных заведений и их филиалов, предусмотренная концепцией Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы представляется нецелесообразной.

Рекомендуется Министерству образования и науки Российской Федерации и Рособрнадзору при проведении мониторинга эффективности вузов, а также проверок их деятельности, в течение не менее трех лет учитывать проблемы, связанные с присоединением к данному вузу иных организаций высшего образования или переводом студентов из ликвидированных вузов.

Проблема кадров в системе высшего образования

Руководить — это значит не мешать хорошим людям работать.

С.П. Капица

Массовый уход молодых людей из образования после перестройки, низкая зарплата в течение многих лет и, наконец, непродуманность системы ротации, при которой пожилой профессор мог бы спокойно перейти на должность консультанта, если он нужен факультету или вузу, привела к серьезной проблеме с кадрами в системе высшего образования. Даже если профессора будут уходить, то порой их нечем заменить ни по качеству, ни по статусу.

Речь не идет только о возрасте как таковом, речь идет о системе открытости и возможности приема молодых людей, о достаточности выбора тех, кто достоин работать. В советское время была должность профессора-консультанта — человек в почтенном возрасте может консультировать, передавать опыт молодым преподавателям и так далее. В Российской Федерации такой системы нет.

Зарплата у молодых преподавателей низкая. Человек приходит и работает преподавателем при полной нагрузке, а некоторые вузы рассматривают пункт 7.1.2. приказа Минобрнауки России от 22 декабря 2014 года № 1601 «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре» о предельных 900 часах как оптимальное, хотя нижний порог не установлен. Однако вузам удобно сжимание преподавательского состава, искусственное подогревание конкуренции.

Вторая проблема диспропорций: наш преподавательский состав — это «перевернутый конус». В идеале должно быть: один профессор, потом конус расширяется, внизу пять ассистентов. Профессор возглавляет школу, а «ассистент» ассистирует. У нас же наоборот: внизу один ассистент на кафедре, а наверху двенадцать профессоров. 11 июня 2015 года опубликован мониторинг вузов 2015 года. Вместо квадратных метров на студента появился «дополнительный показатель». Для вузов без специализации этот показатель равен численности профессорско-преподавательского состава (ППС), приведенных к количеству ставок в расчете на 100 студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры. Пороговое значение равно 2,78. Это означает, что если на одну ставку профессорско-преподавательского (доктора или кандидата наук) приходится не более 36 студентов, то вуз является эффективным.

А как в других государствах? Например, от 10 студентов на одного преподавателя в лучших вузах Великобритании до 20 — в худших³²³. Преподавателей вузов без ученой степени в Европейских университетах быть не может по определению. Без защиты диссертации никто преподавать не пу-

стит. Можно быть ассистентом — то есть вести практические занятия, семинары, консультировать по поручению профессора. Но в отчетности о количестве преподавателей эти помощники не отражаются. В странах Организации экономического сотрудничества и развития, согласно «Education at a Glance», среднее соотношение 1:12. Вроде бы к такому же показателю нас и ведет «дорожная карта» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 722-р), только в вузах Российской Федерации считают всех и ассистентов, и преподавателей без ученой степени. Такие «расчеты» приводят к тому, что у российского профессора учебная нагрузка может быть 900 часов в год. Причем, учебная нагрузка — исключительно контактная работа, т.е. стала неоплачиваемой проверка расчетно-графических работ и т.д. А требуют по «эффективному контракту», чтобы профессор, который работает в аудитории в три раза больше, чем его европейский коллега, выдавал статьи с высоким импакт-фактором, и чтобы показатель индекса Хирша у него был не меньше, чем у профессора из Европы. Бесконечные требования рейтингов цитирования приводят к тому, что вместо того чтобы работать со студентами, преподаватели начинают компилировать статьи.

От преподавателя требуют, чтобы он издавал статьи на английском языке, так как тогда его будут больше цитировать, и это станет критерием эффективности работы ученого и преподавателя. Таким образом, российскому преподавателю приходится платить из своей далеко не самой большой заработной платы ещё и за перевод своих научных работ перед их публикацией. Схожие процессы есть и в других странах, но и там ученые, особенно гуманитарии, протестуют. Это не значит, что не надо учить другие языки, но это значит, что не надо разрушать национальный язык и собственную культуру. В Германии несколько лет назад два ведущих философских журнала заняли низкое место в рейтинге, так как не было их английских вариантов. Причем один журнал был посвящен наследию Гегеля, другой — наследию Канта. Кант и Гегель — при чем тут английский язык? В результате было опубликовано письмо издателей философской литературы Германии с протестом против того, что на таких рейтингах основывают финансирование, тем самым разрушая собственную культуру. Кстати, это письмо было переведено в России и опубликовано в «Вопросах философии». Было бы полезно чиновникам от образования с ним ознакомиться.

Любопытно, что Станислав Лем почти 50 лет назад предсказал всё это в своем знаменитом сборнике «Сумма технологий». Он писал: развитие идет таким образом, что всё большее влияние начинает оказывать информационный шум, формируемый количеством публикаций. Там же он отмечает, что открытия в науке часто выступают в рамках тех векторов ее развития, которые стоят в стороне от нормальной, всеми принятой науки. Поэтому часто новое в науке может цитироваться мало и не всеми признаваться, как, например, выводы работника патентного бюро Альберта Эйнштейна.

2.10. Права будущих поколений

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Ст. 42 Конституции Российской Федерации

Человечество не погибнет в атомном кошмаре — оно задохнется в собственных отходах.

Нильс Бор

Безопасность окружающей среды: права, обязанности, ответственность

Безопасность окружающей среды достигается не только при комплексном государственном контроле, но и при исполнении обязанностей по охране окружающей среды, возложенных как на юри-

дические, так и на физические лица. К сожалению, эти самые обязанности часто не выполняются, а права, гарантированные Конституцией Российской Федерации, нарушаются.

По данным опроса ФОМ, большинство россиян (84%) были бы готовы сортировать мусор, если бы у них появилась возможность выкидывать каждый вид отходов в предназначенный для этого контейнер. Только 8% граждан признались, что не стали бы этого делать³²⁴.

Обеспечение охраны окружающей среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов является одним из ключевых конституционно значимых благ, формирующих основу долгосрочного социально-экономического развития нынешнего и будущих поколений.

Сохранение благоприятной окружающей среды достигается не только при комплексном государственном контроле, но и при исполнении обязанностей по бережному отношению к природным богатствам, возложенных как на юридические, так и на физические лица. Однако зачастую эти обязанности не выполняются, а права, гарантированные Конституцией Российской Федерации, нарушаются.

Преобладающее воздействие на загрязнение окружающей среды оказывают техногенные системы с высоким уровнем экологического риска. Вследствие загрязнения происходит разрушение как отдельных экологических систем, так и биосферы в целом. Одной из главных причин этого является стремительное увеличение количества промышленных отходов. Отходы образуются не только в конце производственного цикла или после полной переработки произведенной продукции, они вырабатываются и в ходе всего технологического процесса и являются источником загрязнения в результате накопления, неправильного хранения, отсутствия переработки и утилизации.

По данным, опубликованным на официальном сайте Росстата³²⁵, можно сделать вывод о том, что динамика утилизации отходов, образуемых хозяйствами, крайне низкая и недостаточная в условиях систематического наращивания производства (рис. 4).

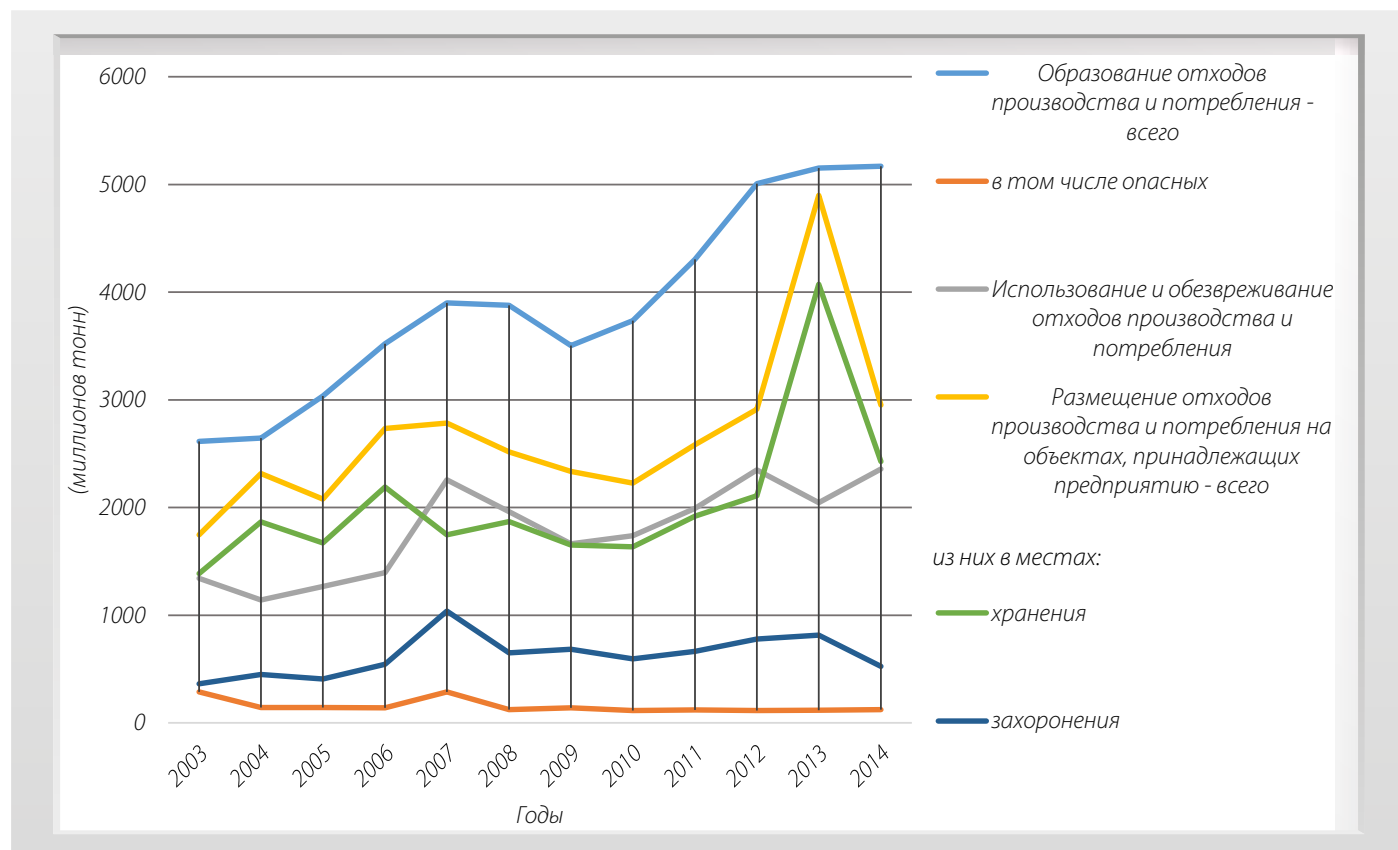


Рис. 5

Исправлять сложившуюся обстановку приходится сегодня путем выделения дополнительных средств и принятия комплексных мер по уменьшению и утилизации загрязняющих выбросов. Результат такой деятельности был подчеркнут в речи Президента Российской Федерации на Всемирной конференции ООН по климату в Париже (COP21) в этом году и подтвержден данными Федеральной службы государственной статистики.

Действительно, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников, в первом полугодии 2015 года составили 8,6 млн тонн, что на 0,9% меньше, чем в первом полугодии 2014 года³²⁶. Большая часть выбросов приходится на такие виды экономической деятельности как добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, производство и распределение электроэнергии, газа и воды. Число зарегистрированных случаев высокого загрязнения атмосферного воздуха заметно снизилось по отношению к предыдущим годам и имеет тенденцию к уменьшению.

В 2015 году на госпрограмму по охране окружающей среды в России выделено 33,5 млрд рублей, а всего на экологию — около 56 млрд рублей. Это почти в четыре раза меньше поступлений от утилизационного сбора (186 млрд рублей), и в 100 раз меньше сбора налога на добычу нефти и газа (4 трлн рублей)³²⁷. В статью затрат по охране окружающей среды входит защита и реабилитация земель, поверхностных и подземных вод, сбор и очистка сточных вод, однако реализация возложенных задач с таким финансированием не дает положительных результатов по улучшению экологии.

Безответственное отношение (без?) ответственных лиц к природному наследию и национальному достоянию

*Издалека долго течет река Волга,
течет река Волга — конца и края нет...
Л.И. Ошанин*

Конституция Российской Федерации (статья 9), Водный кодекс Российской Федерации (статья 3) гарантируют охрану водных объектов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, источника питьевого водоснабжения. Конституционный Суд Российской Федерации высказался относительно правового режима природных ресурсов (в том числе водных) в целом как публичного достояния: субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации³²⁸.

Несмотря на то, что порядок создания искусственных островов законодательно регламентирован, положения Федерального закона³²⁹ в ряде случаев полностью игнорируются, допускается создание искусственных островов на федеральных водных объектах без проведения изыскательных работ, экологических экспертиз и определения возможного ущерба экосистемам водных объектов, а также без получения необходимых согласований и разрешений на федеральном уровне. Ярчайшим примером создания таких «островов» на водном объекте, являющимся источником питьевой воды для пяти субъектов Российской Федерации, можно привести засыпку части акватории Куйбышевского водохранилища в районе поселков Займище и Октябрьский в Республике Татарстан. Подобное стало возможным в результате проведения межевания и оформления земельной документации на часть водного объекта, что прямо запрещено статьей 102 Земельного кодекса Российской Федерации.

326. Сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/environment/#.

327. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы».

328. п. 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

329. Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так, часть Куйбышевского водохранилища была включена в границы Октябрьского сельского поселения Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан, отнесена к категории земель сельскохозяйственного назначения, размежевана и поставлена на государственный кадастровый учет под видом самостоятельных земельных участков, принадлежащих муниципальному образованию. Таким способом были подготовлены условия для фактического создания искусственных островов путем засыпки акватории Куйбышевского водохранилища, а также для отчуждения частей данного водного объекта в качестве «земельных участков» в частную собственность.

Часть водохранилища в результате указанных действий утратила статус публичного достояния. В защиту интересов Российской Федерации и конституционных прав ее населения на охрану названного водного объекта в Зеленодольский городской суд Республики Татарстан был направлен иск Казанской межрайонной природоохранной прокуратуры. В рассмотрении дела в порядке статьи 47 ГПК Российской Федерации участвовал Уполномоченный. Им было дано заключение по делу в поддержку иска прокурора. Основанием к отказу судами первой и апелляционной инстанций в удовлетворении заявленных требований о восстановлении прав Российской Федерации и населения России на крупнейшее в Европе водохранилище послужило невнесение в Государственный кадастр недвижимости (далее — ГКН) сведений о границах его водоохранных зон и прибрежных защитных полос.

Уполномоченным были обжалованы состоявшиеся по делу судебные постановления в кассационном порядке. Обращено внимание, что ни Конституция Российской Федерации, ни Водный кодекс Российской Федерации, ни какой-либо иной нормативный правовой акт не связывают возникновение прав на публичное достояние, и уж тем более — обеспечение защиты таких прав и самого объекта права с внесением каких-либо сведений в ГКН. С позицией Уполномоченного согласился президиум Верховного Суда Республики Татарстан, отменив состоявшиеся по делу судебные решения и направив дело на новое рассмотрение. Высшая судебная инстанция республики в своем постановлении от 2 декабря 2015 года пришла к выводу, что постановка указанных земельных участков на кадастровый учет возможна в том случае, если они не находятся в границах водного объекта. А кроме этого, указала также на то, что нормы Водного кодекса Российской Федерации, устанавливающие порядок определения береговой линии, и данные о нормальном подпорном уровне водохранилища, содержащиеся в его техническом паспорте, позволяли определить границу водного объекта с помощью специальных познаний.

Вопрос о судьбе Куйбышевского водохранилища находится на контроле Уполномоченного. При согласии высших должностных лиц республики ведется строительство элитной недвижимости и в прибрежной защитной полосе великой русской реки Волги. Все это происходит при наличии действующих запретов, предусмотренных Водным кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации и нормами природоохранного законодательства. Уполномоченный призывает к сохранению водных ресурсов страны как основы жизни нынешнего и будущих поколений и выражает надежду, что появление прецедентов противоправного создания искусственных островов на водных объектах, принадлежащих Российской Федерации и являющихся источником питьевого водоснабжения, не будет допущено.

На протяжении нескольких лет за сохранение благополучного сельскохозяйственного края Хоперского заповедника борются жители Воронежской области. Проводимые изыскательские работы и намеченная разработка участков недр федерального значения Еланское и Елkinsкое для добычи медно-никелевых руд вызывают обоснованные опасения жителей. Работы по разработке их месторождений планируется вести в 15 км от Хоперского заповедника, что, согласно независимой экспертной оценке, приведет к уничтожению уникального природного комплекса и обернется настоящей катастрофой не только для Воронежской, но и для Волгоградской области. Предупреждается о высокой вероятности загрязнения почвы и воды ядовитыми элементами: мышьяком, сурь-

мой, висмутом, серой, входящими в состав руды. Экологически чистый сельскохозяйственный регион, в котором процесс формирования почвы проходил около ста тысяч лет, рискует измениться до неузнаваемости. В связи с этим было направлено обращение Президенту Российской Федерации, в котором поднимался вопрос о разрешении сложившейся ситуации, на основании которого Президент России поручил Председателю Правительства Российской Федерации тщательно разобраться в сложившейся ситуации.

Пока еще живой. Памятник всемирного природного наследия

Байкал удивителен, и недаром сибиряки величают его не озером, а морем. Вода прозрачна необыкновенно, так что видно сквозь неё, как сквозь воздух; цвет у неё нежно-бирюзовый, приятный для глаза.

А.П. Чехов

Крайне напряженная обстановка, обусловленная несовершенством законов и подзаконных нормативных актов, принимаемых с целью сохранения уникального водного объекта — озера Байкал — сложилась на территории двух субъектов Российской Федерации (Иркутской области и Республики Бурятия). С момента включения Байкала в 1996 году в список объектов всемирного природного наследия, находящихся под охраной ЮНЕСКО, статус озера предполагает исполнение Российской Федерацией взятых на себя обязательств по сохранению уникальной экологической системы Байкала и предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на её состояние. Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» не содержит определения правового статуса озера и ограничивается ссылкой на то, что оно является объектом всемирного природного наследия. Статьей 2 закона, касающейся экологического зонирования Байкальской природной территории (БПТ), закреплён состав зон³³⁰ без сопоставления их с территорией, находящейся под охраной ЮНЕСКО (притом, что данный факт является юридически значимым). Поскольку границы Байкальской природной территории и её экологических зон утверждаются Правительством Российской Федерации (статья 3), Министерству природных ресурсов Российской Федерации было поручено обеспечить организацию этих работ совместно с другими специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды в пределах их компетенции и осуществить их органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Долгое время внутринациональное право не только не учитывало тех границ, которые ЮНЕСКО закрепила для озера Байкал как для объекта культурного наследия, но и в целом не спешило регламентировать границы Байкальской природной территории. Лишь в 2006 году было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 года № 1641-р, которым устанавливались границы зон БПТ, включая границы центральной экологической зоны, практически совпадающие с границами объекта всемирного природного наследия.

Однако отсутствие в Федеральном законе ссылки на то, что центральная экологическая зона озера есть объект всемирного природного наследия, находящийся под охраной ЮНЕСКО, создало правовую неопределённость статуса ЦЭЗ и сформировало у местного населения мнение о том, что установленный режим использования данной зоны нарушает их права. Более того, отсутствие в специальном законе № 94-ФЗ правового регулирования особенностей статуса озера Байкал, как объекта, охраняемого ЮНЕСКО, позволило вплоть до марта 2015 года приватизировать земельные участки, расположенные в ЦЭЗ, в то время как положения подпункта 4 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации ограничивают в обороте объекты, включенные в список всемирного наследия.

По утверждению жителей, за период, прошедший после вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации, приватизирована большая часть прибрежной территории озера вне на-

330. Федеральный закон от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

селенных пунктов, а коренное население, не успевшее воспользоваться данным правом, с 5 марта 2015 года лишено возможности реализовать право на приватизацию даже тех земельных участков, на которых расположены их жилые дома. В силу изложенных обстоятельств (несовершенство законодательства, неосведомленность населения и отсутствие с ним диалога со стороны органов власти всех уровней) местные жители безосновательно связали причину отказа в праве на приватизацию используемых земельных участков с принятием Правительством Российской Федерации распоряжения № 368-р от 5 марта 2015 года, которым в ЦЭЗ дополнительно установлен режим водоохранной зоны.

Уполномоченным было направлено обращение Председателю Правительства Российской Федерации, содержащее конкретные предложения по закреплению на законодательном уровне статуса озера Байкал как объекта всемирного природного наследия, находящегося под охраной ЮНЕСКО; уточнению правового значения дефиниции «Центральная экологическая зона Байкальской природной территории» как целостного объекта, включенного в Список всемирного природного наследия; недопущению ослабления режима водоохранной зоны озера Байкал, несмотря на ее значительную территорию (свыше 5 млн га) и удаленность от акватории самого озера (до 150 км); использованию правового механизма, предусмотренного абзацем 2 пункта 2 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, позволяющего передавать в частную собственность местного населения используемые им земельные участки, на которых расположены их жилые дома. Также Уполномоченным направлено Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации — Председателю Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал обращение о необходимости в кратчайшие сроки скорректировать Федеральную целевую программу «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», поскольку требования Водного кодекса Российской Федерации, касающиеся режима водоохраных зон, вводят для местного населения еще больше ограничений, но при этом предполагают создание на территории данной зоны соответствующей инфраструктуры. Позиция Уполномоченного по ситуации, связанной с расширением водоохранной зоны озера Байкал, в ходе рабочей встречи в декабре 2015 года доведена до сведения Президента Российской Федерации.

Кроме того, Уполномоченный направил Председателю Правительства Российской Федерации предложение о разработке специальной программы по созданию в центральной экологической зоне Байкальской природной территории инфраструктуры, позволяющей сохранить уникальную экосистему озера, уменьшить антропогенную нагрузку на прилегающую к нему территорию, соблюсти международные обязательства Российской Федерации по данному объекту ЮНЕСКО. При этом выразил мнение, что проблему необходимо решать во взаимосвязи с направлениями социально-экономического развития региона, для чего потребуются взаимодействие двух министерств: Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока.

Незамедлительное начало создания объектов инфраструктуры, обеспечивающих соблюдение режима ЦЭЗ в целях сохранения уникальной природы Байкала, позволит снять социальную напряженность в регионе, непосредственно приступить к решению проблем по сохранению озера и, главное, создать условия проживания не только для жителей региона, но и для всего населения страны и будущих поколений. Однако достижение указанных целей будет затруднено или вовсе поставлено под угрозу срыва, если Правительство Российской Федерации поддержит позицию руководства Республики Бурятия, направленную на ослабление существующих ограничений в использовании территории центральной экологической зоны.

Высшие должностные лица Республики Бурятия предлагают ослабить требования Земельного и Лесного кодексов Российской Федерации, Федерального закона «Об охране озера Байкал», ссылаясь на то, что действующие ограничения снижают инвестиционный потенциал республики,

и выражают обеспокоенность тем, что резиденты особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань», а также инвесторы, которые намерены вкладывать средства в строительство объектов туристской инфраструктуры, не смогут зарегистрировать право собственности на земельные участки под этими объектами.

В этой связи Уполномоченный полностью разделяет мнение Конституционного Суда Российской Федерации, изложенное по запросу Главы Республики Бурятия, Председателя Правительства Республики Бурятия в Определении от 8 декабря 2015 года № 2742-О, согласно которому «в этой сфере общественных отношений основной задачей государства является разрешение экологических и экономических конфликтов и обеспечение баланса публичных и частных интересов, с тем чтобы в условиях экономического развития деятельность хозяйствующих субъектов имела экологически совместимый характер».

Лесное «облысение»

*Бор сосновый в стране одинокой стоит;
В нем ручей меж деревьев бежит и журчит.
Я люблю тот ручей, я люблю ту страну,
Я люблю в том лесу вспоминать старину.
А.К. Толстой*

Россия — самая богатая лесами страна мира. Между тем продолжающееся истощение лесных ресурсов свидетельствует о том, что проблемы, связанные с их охраной и защитой от разного рода негативного воздействия, по-прежнему остаются актуальными. Принятие 30 декабря 2015 года Федерального закона № 455-ФЗ, предусматривающего меры по выявлению в лесах вредных организмов и предупреждению их распространения, является значимым событием в совершенствовании правового регулирования отношений в области защиты лесов. Однако несмотря на большую работу, проделанную при подготовке этого закона Государственной Думой Российской Федерации, Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Федеральным агентством лесного хозяйства и другими ведомствами, остаются неурегулированными вопросы охраны и защиты лесов от воздействия таких широко распространенных неблагоприятных факторов, как засухи, ураганные ветры, промышленные выбросы и другие. Для их решения представляется необходимым ускорить разработку нормативных актов, направленных на устранение указанных коллизий.

Стихийное, неконтролируемое выжигание сухой травянистой растительности продолжает по-прежнему являться одной из основных причин возникновения крупных пожаров. К сожалению, проблема лесных пожаров в России приобретает черты обыденности и данности, которая как бы ни от кого не зависит. Вместе с тем, травяные палы в нашей стране ежегодно не только уничтожают тысячи домов и дач, служат главной причиной торфяных возгораний и пожаров в лесах, но и приводят к гибели людей.

Однако в российском законодательстве до сих пор нет ни прямого запрета на стихийное, неконтролируемое выжигание сухой травянистой растительности, ни всеобъемлющих требований по мерам пожарной безопасности при проведении контролируемых выжиганий. Отсутствие согласованных превентивных мер со стороны соответствующих федеральных, региональных служб и местных органов власти и, как следствие, хроническая неготовность к очередному пожароопасному сезону, приводят к тому, что каждый год повторяется одно и то же: страна несет огромные невосполнимые потери. Так, заместитель Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации, подводя предварительные итоги пожароопасного сезона 2015 года отметил, что сгорело 2,6 миллиона гектаров леса!³³¹

В истекшем году сезон пожаров начался раньше, чем обычно, и это очень тревожный фактор. По результатам наблюдения Гринпис России³³² (с использованием систем дистанционного мониторинга) подавляющее большинство пожаров первоначально возникают или на землях сельскохозяйственного назначения, или на землях неустановленных категорий, не поставленных на государственный кадастровый учет, по своим характеристикам и режиму использования аналогичных землям сельскохозяйственного назначения.

В апреле 2015 года для решения данной проблемы Уполномоченным было направлено обращение Президенту Российской Федерации. В нем акцентировано внимание на том, что Правительство Российской Федерации хотя и утвердило изменения в Правилах противопожарного режима, устанавливающие требования пожарной безопасности в отношении выжигания сухой травы, но не в целом, а лишь по отдельным категориям земель. В перечень не попали две важнейшие категории, с которых огонь чаще всего и приходит в леса, поселения и на торфяники: земли сельхозназначения и земли запаса.

По результатам обращения Уполномоченного Президент Российской Федерации поручил МЧС России разработать комплекс дополнительных мероприятий по защите населения и территорий от природных пожаров в 2016 году. В результате внесены поправки в Правила противопожарного режима, которые утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации 10 ноября 2015 года № 1213.

В июне 2015 года Уполномоченным направлены в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации и Государственную Думу замечания на законопроект № 771372-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предотвращения порчи земли»³³³. В тексте обращено внимание на то, что непосредственно в наименовании законопроекта и предлагаемых изменениях отдельных законодательных актов Российской Федерации речь идет о предотвращении порчи земель, что не только не соответствует целям законопроекта, но и не решает проблем, связанных с пожарами, трагические последствия от которых по своему масштабу катастрофичны, а потери порой невосполнимы.

Наряду с замечаниями подготовлены и направлены в Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации предложения по совершенствованию действующего законодательства, позволяющие, по мнению Уполномоченного, значительно снизить число пожаров, возникших по вине граждан, а также юридических лиц, проводящих плановое выжигание сухой растительности с нарушением Правил противопожарной безопасности.

Уполномоченный рассчитывает на то, что до начала пожароопасного сезона проект федерального закона № 771372-6 будет доработан именно в целях предотвращения пожаров, возникающих вследствие выжигания сухой травянистой растительности, в том числе на брошенных землях и в лесах, своевременно принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и в дальнейшем будут отлажены механизмы неукоснительного соблюдения положений названного закона.

332. Гринпис России предупреждает: не жгите травянистую растительность URL: <http://ecowars.tv/info/5981-grinpis-rossii-preduprezhdaet-ne-zhgite-travyanuyu-rastitelnost.html>.

333. Внесен депутатом Государственной думы Федерального созыва Российской Федерации Н.В. Школкиной. Ответственный комитет — Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии; соисполнитель — Комитет по земельным отношениям и строительству // СПС КонсультантПлюс.

О защите человека от животных, а животных — от людей

*Берегите эти земли, эти воды,
Даже малую былиночку любя,
Берегите всех зверей внутри природы,
Убивайте лишь зверей внутри себя.
Не случайно утром вспыхивают росы
Светляками на ладонях у листвы,
Так глядит на нас природа, будто просит
Нашей помощи, защиты и любви.
Е.А. Евтушенко*

В сфере внимания Уполномоченного также находятся обращения, связанные с отсутствием законодательного регулирования на федеральном уровне порядка содержания домашних животных в части обеспечения тишины и безопасности для окружающих, а также ответственности их владельцев за негативное воздействие на людей и других животных.

По данным Автономной некоммерческой организации «Центр правовой зоозащиты», за последние 11 лет в России собаки нанесли вред здоровью вплоть до причинения смерти 391 человеку. Только в истекшем году стало известно о 15 громких случаях гибели людей³³⁴.

Относительно правового регулирования отношений в части обращения с домашними и безнадзорными животными ситуация осложняется тем, что субъекты Российской Федерации в настоящее время не обладают полномочиями в области содержания животных. Открытым остается вопрос и об отсутствии в действующем федеральном законодательстве нормы об ответственности за ненадлежащее содержание домашних животных, в том числе вывод собак в общественные места без поводка (намордника), выгул их на не предназначенных для того территориях: парки, скверов, детские дошкольные и образовательные учреждения и прилегающие к ним площадки. Особенную озабоченность вызывает тот факт, что не установлена ответственность за нарушения правил содержания животных в городах и населенных пунктах, также не предусмотрена ответственность владельцев, которые безответственно относятся к содержанию в домашних условиях потенциально опасных животных, включая собак бойцовых пород.

Отсутствие отдельного федерального рамочного закона о содержании животных следует признать одной из основных причин, тормозящих законотворческую работу на уровне субъектов Российской Федерации как в части защиты прав граждан от агрессивного поведения животных, так и в области охраны собственно животного мира.

Существуют и неразрешенные правовые коллизии. Никак не ограничено и содержание в жилых помещениях особо опасных видов животных: существующие санитарно-эпидемиологические правила «Профилактика бешенства среди людей», утвержденные в Российской Федерации в 2010 году, не предусматривают конкретных норм содержания животных. Тем не менее, попытки региональных властей в 2015 году урегулировать вопросы ответственности владельцев домашних животных за их ненадлежащее содержание, повлекшее опасное воздействие на людей и других животных, требуют анализа практики их реализации и возможного использования на федеральном уровне. С 26 февраля 2015 года в Калужской области в соответствии с Законом № 579-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере ответственного обращения с домашними животными в Калужской области» началась обязательная регистрация домашних животных, которая осуществляется бесплатно с выдачей регистрационных удостоверений. 15 июля 2015 года был принят Закон Тверской области № 72-ЗО «Об отдельных вопросах содержания домашних животных в Тверской области». В нем уточнены такие понятия, как «домашнее животное», «владелец домашнего животного», «безнадзорные животные», «пункт временного содержания (приют) для домашних и

безнадзорных животных», «учетный знак домашних животных», «стерилизация», «жестокое обращение с домашними животными», а также регулируются отдельные вопросы регистрации домашних животных на территории региона (регистрация позволит вести учет живности, создать единый реестр, необходимый, в том числе для розыска потерявшихся питомцев). В связи с этим необходимо принятие специального нормативного акта, устанавливающего общие и специальные требования при обращении с животными, защите животных от жестокого антигуманного обращения, страдания и гибели, недопущения жестокого умерщвления животных, обеспечение безопасности, иных прав и законных интересов граждан.

По итогам анализа действующего и проектного правового регулирования в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации председателю Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии направлено обращение с предложениями об активизации законотворческих процедур по проекту федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» и необходимости внесения проекта федерального закона, предусматривающего, в частности, внесение изменения в пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Россия входит в число немногих стран, разрешающих отлов диких животных капканами, на зверофермах которой животные умерщвляются методами, запрещенными в странах Европы, и не запрещена продажа собачьего и кошачьего меха.

Усугубляет положение безответственность и равнодушие со стороны общества: сначала заведи животное, а затем выбросить его умирать от голода и холода — обыденное явление. Убийство бродячей собаки или замуровывание кошек в подвале в подавляющем большинстве случаев не воспринимаются как акты агрессии. Несмотря на формальный запрет, существует практика проведения собачьих, а также птичьих боев. Представляется, что ситуацию возможно исправить, закрепив в законодательстве определение понятия «жестокое обращение с животными» или, по крайней мере, дав ему толкование на основе судебной практики средствами Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в том числе в качестве предупреждения преступлений во исполнение задачи, закрепленной в статье 2 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также с целью применения на практике мер уголовно-правового характера, установленные статьей 245 Уголовного кодекса Российской Федерации. Кроме того, следует установить административную ответственность за аналогичное деяние, отграничив его от преступления посредством достаточно формализованных критериев в зависимости от степени общественной опасности.

Все более распространенное многомесячное содержание отловленных в черте населенных пунктов животных (прежде всего, собак и кошек) в государственных приютах, а также их стерилизация с последующим выпуском в места прежнего обитания, вызывают вопросы как с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств, так и с точки зрения реального снижения численности бездомных животных, и тем более, их агрессивности по отношению к человеку.

По мнению зоозащитников, решить многие проблемы в сфере обращения с домашними животными помогло бы присоединение России к Европейской конвенции по защите домашних животных.



ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО



Основные результаты деятельности Уполномоченного

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях укрепления гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными лицами всех уровней власти. Согласно Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Уполномоченный призван способствовать восстановлению нарушенных прав обратившихся к нему граждан, совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению в сфере прав и свобод человека.

По результатам обобщения итогов рассмотрения индивидуальных и коллективных жалоб Уполномоченным направляются государственным органам и должностным лицам заключения с рекомендациями относительно возможных и необходимых способов восстановления указанных прав и свобод, обращения к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Основанием для принятия правозащитных мер Уполномоченным является также и наличие информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека, в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты. Таким образом, результаты проделанной в течение отчетного периода работы складываются из реализации всех перечисленных компетенций и не всегда могут быть измерены количественными показателями.

3.1. Рассмотрение обращений и восстановление нарушенных прав

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

ч.1 ст. 45 Конституции Российской Федерации

Назовите зло злом.

Ф.М. Достоевский

О количестве и тематике жалоб и обращений, поступающих к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации

Рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства, закрепленное статьей 15 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ и принятие мер к восстановлению нарушенных прав обратившихся заявителей — первоочередная задача Уполномоченного.

Помимо рассмотрения жалоб, содержащих сведения о нарушении прав заявителей, в том числе поступающих на электронную почту, Аппарат Уполномоченного обрабатывает большое количество служебной корреспонденции, расширяет межведомственное взаимодействие в целях совершенствования законодательства о правах человека и мониторинга правоприменительной практики.

В 2014 году к Уполномоченному поступило 59 100 обращений граждан, государственных и общественных организаций. Из них 32 382 жалоб и обращений граждан.

В 2015 году к Уполномоченному поступило 64 189 (9 525 — по электронной почте, 54 664 — в бумажном виде) обращений граждан, государственных и общественных организаций и иных документов, что на 18% больше, чем в 2014 году.

Из них непосредственно жалоб физических и юридических лиц — 38 093.

Количество обращений, по которым приняты все, входящие в компетенцию Уполномоченного, возможные меры правовой защиты — 30 856, что составляет около 81% от общего числа поступивших жалоб физических и юридических лиц.

Количество обращений, по которым оказана правовая помощь в виде юридической консультации — 5 989, что составляет 15,7% от общего числа поступивших жалоб и обращений физических и юридических лиц.

Количество обращений, признанных неприемлемыми для рассмотрения, представляющими собой злоупотребление правом подачи жалобы — 1 248, что составляет около 3% от общего числа поступивших жалоб и обращений физических и юридических лиц.

Итого, из 38 093 жалоб приняты меры в отношении 36 845.

Число положительных ответов из министерств и ведомств на рекомендации и заключения Уполномоченного составило 227.

Количество обращений, в отношении которых есть подтверждение, что предпринятые Уполномоченным действия достигли своего результата, и права граждан восстановлены в полной мере — около 5 000, что составляет 7,8% от общего числа документов (64 189) и 13% от числа (38 093) непосредственно обращений граждан, государственных и общественных организаций по конкретным делам.

Доля обращений граждан от общего числа поступившей корреспонденции в истекшем году существенно увеличилась: если в 2014 году она составляла всего 54%, то в 2015 — 72%, что на 18% больше прошлогодней. Кроме того, по 91 случаю разбирательство инициировано в связи с массовым нарушением прав граждан, резонансным делом или событием, имеющим особое значение. Также поводом для тщательной проверки в 2015 году стали 498 сообщений СМИ.

Подавляющее большинство жалоб поступило с территории Российской Федерации, около 500 — из-за рубежа, в том числе 66 — с территории Украины.

Основная проблематика жалоб, поступивших в 2015 году к Уполномоченному, касалась уголовного процесса (30%), жилищных прав и сферы ЖКХ (16%), уголовно-исполнительного производства (14%), социального страхования и обеспечения (5%), военной службы (4%), миграции и вопросов гражданства (4%). По вопросам соблюдения либо восстановления всех иных прав доля обращений составила 27%.

Поступающие к Уполномоченному обращения касаются практически всех сфер жизни человека. Кроме названных тем выделяются жалобы, связанные с защитой гражданских прав, защитой медико-социальных прав, защитой прав в области семьи, материнства и детства, защитой прав военнослужащих, защитой прав в сфере миграции и гражданства, защитой политических прав. Увеличилось число жалоб, связанных с экологической тематикой. В зависимости от группы прав, наибольшее число обращений относится к гарантиям прав (47%) и социальным правам (37%). Доля экономических прав составила 7%, гражданских и личных — 6%, политических — 2%, культурных — 1%.

Результаты работы с обращениями

В ходе личного приема и работы «выездных приемных» принято 3 447 граждан, в том числе непосредственно самим Уполномоченным — 284 обратившихся в ходе посещения Сибирского, Дальневосточного и Южного федеральных округов, а также исправительных колоний № 2, № 5, № 6, и № 22

ФСИН России по Республике Мордовия и следственных изоляторов в Москве. Более 15 тысяч запросов и обращений поступило по телефону информационно-справочной службы, около 6,5 тысяч обращений из числа указанных поступило через созданную в прошлом году интернет-приемную Уполномоченного.

Больше всего обращений на личный прием обусловлено жалобами по вопросам защиты социальных прав — (51%) и защиты прав человека в уголовном судопроизводстве — (36%).

Пример 1. 16 сентября 2015 года в городе Нальчике Уполномоченным проведен личный прием жителей Кабардино-Балкарской Республики. В ходе приема к Уполномоченному обратился гражданин К. с ходатайством об оказании содействия в приобретении дорогостоящего лекарственного препарата «Сутент». Заявитель ссылаясь на то, что для приобретения данного препарата недостаточно средств местного бюджета. Благодаря содействию Уполномоченного К. получил препарат в количестве, достаточном для первого курса лечения. Кроме того, по информации, полученной от уполномоченного по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике, закуплен препарат для второго этапа, сделаны заявки на приобретение «Сутента» для проведения полного курса терапии.

Наиболее объективным показателем эффективности работы Уполномоченного являются не цифры и отчеты, а реальные дела — примеры защиты и восстановления прав граждан, самостоятельно или в сотрудничестве с компетентными органами. По некоторым из них Уполномоченный получает искренние благодарственные письма от заявителей.

Пример 2. Лишь после вмешательства Уполномоченного заявитель С. добился исполнения решения суда о взыскании в его пользу денежных средств с должника ЗАО «Кредит Европа Банк». По сообщению заявителя, в УФССП России по городу Москве им был направлен исполнительный лист и заявление о возбуждении исполнительного производства в отношении должника ЗАО «Кредит Европа Банк». Более полугода заявитель не располагал информацией о том, в какой отдел судебных приставов направлены его документы, возбуждено ли исполнительное производство, а также о принимаемых мерах для исполнения судебного акта. Повторное обращение заявителя в УФССП России по городу Москве было оставлено без ответа. Рассмотрев доводы С., Уполномоченный направил ходатайство в Федеральную службу судебных приставов с просьбой принять меры в связи с бездействием судебного пристава в ходе принудительного исполнения судебного постановления. Денежные средства получены взыскателем в полном объеме.

В ходе работы по жалобам, обращениям и заявлениям сотрудниками Аппарата проведено 3 775 проверок; по 73 обращениям, в том числе и коллективных; осуществлялся выезд на место.

Пример 3. В течение года Уполномоченным предприняты выезды в несколько регионов страны для определения на месте возможности дальнейшего использования ликвидируемых учреждений уголовно-исполнительной системы и создания на их базе центров по социальной адаптации лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в связи с отсутствием работы и жилья. В частности, на предмет перепрофилирования рассматривались учреждения Республик Адыгея, Коми, Алтай, Пермского края, Нижегородской, Псковской, Самарской и Саратовской областей. В мае представителями Уполномоченного была проведена выездная проверка в лечебных исправительных учреждениях Нижегородской области ФКУ ЛИУ-3 и ЛИУ-10 ГУФСИН России по Нижегородской области, в ходе которой был выявлен ряд нарушений условий содержания заключенных в ЛИУ-3. Проверка была проведена по факту акций протеста персонала ЛИУ-10, жителей поселка Черемушки Варнавинского района Нижегородской области, о которых сообщалось в СМИ. В период проверки 78 жителей поселка и персонал учреждения обратились к Уполномоченному с коллективным заявлением о нарушениях своих прав в связи с ликвидацией ЛИУ-10, указав, что это будет болезненно не только для жителей поселка Черемушки, но и для всего Варнавинского района. Ввиду того, что проблема расформирования учреждений ФСИН России в регионах носит системный характер, Уполномоченным разработаны предложения о пересмотре ранее принятого решения о ликвидации ЛИУ-10 и создании на базе учреждений ЛИУ-3 (или ЛИУ-10) объектов, связанных с постпенитенциарной реабилитацией и ресоциализацией лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

За истекший год в суды общей юрисдикции было подано 30 заявлений, направлено три обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, 49 обращений в Верховный Суд Российской Федерации, сотрудники аппарата приняли участие в 53 судебных слушаниях.

Пример 4. К Уполномоченному обратился осужденный С., сообщивший о нарушении его права на защиту при рассмотрении судебной коллегией по уголовным делам Саратовского областного суда его кассационной жалобы на приговор Ленинского районного суда города Саратова. Обжалуя приговор, С. подал кассационную жалобу, при этом отказа от помощи защитника он не заявлял. Судебная коллегия по уголовным делам Саратовского областного суда рассмотрела в открытом судебном заседании уголовное дело по кассационным жалобам осужденного С. с его участием посредством системы видеоконференц-связи. В нарушение требований пункта 1 части 1 статьи 51 Уголовно процессуального кодекса Российской Федерации участие защитника в судебном заседании обоим осужденным обеспечено не было. На необходимость обеспечения участия защитника на стадии кассационного (ныне апелляционного) обжалования судебного решения указывал Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 08 февраля 2007 года № 251-О-П, № 252-Ои № 254-О-П, в которых он давал конституционно-правовое истолкование положений статьи 51 Уголовно процессуального кодекса Российской Федерации. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации положения, рассматриваемые в системном единстве с иными нормами — со статьями 16, 50 и 376 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предполагают обязанность суда кассационной инстанции обеспечить участие в процессе защитника (адвоката). Ситуация, когда лицу, обвиняемому в совершении тяжкого преступления, в кассационной инстанции приходится защищать себя самостоятельно без помощи защитника, нарушает статью 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Основываясь на изложенных выше положениях закона и принимая во внимание правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченный 4 марта 2015 года обратился в президиум Саратовского областного суда с ходатайством об отмене кассационного определения судебной коллегии в связи с нарушением норм законодательства и передаче данного уголовного дела на новое кассационное рассмотрение с участием защитников. Ходатайство Уполномоченного было удовлетворено, кассационное определение отменено, уголовное дело направлено на новое апелляционное рассмотрение с обеспечением участия защитников осужденных.

Пример 5. Гражданин Б., осужденный по части 2 статьи 209 Уголовного кодекса Российской Федерации Свердловским областным судом, обратился к Уполномоченному с жалобой на нарушение его прав на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство судом кассационной инстанции при приведении приговора в соответствие с изменениями уголовного законодательства. В связи с внесением изменений в части 4 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 07 марта 2011 года № 26-ФЗ был исключен нижний предел санкции наиболее строгого наказания. Действия осужденного Б. перекалифицированы с пункта «а» части 4 статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации (в ред. от 08 декабря 2013 года) на пункт «а» части 4 статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации (в ред. от 07 марта 2011 года). Однако назначенное ему в этой части наказание осталось прежним. В результате деятельности Уполномоченного приговор был приведен в соответствие с изменениями действующего законодательства, наказание изменено на более мягкое.

В ходе работы по жалобам было возбуждено 20 уголовных дел, отменено 180 постановлений, прекращено одно уголовное дело. Привлечено к ответственности 212 должностных лиц: 190 — к дисциплинарной, 19 — к административной, трое — к уголовной. Вынесено предписаний органам власти об устранении нарушений и принято мер прокурорского реагирования — 297, оказано содействие в реализации права на подачу 37 жалоб в международные правозащитные институты.

Пример 6. К Уполномоченному поступила жалоба заявителя А. в связи с длительным рассмотрением вопроса о выдаче паспорта гражданина Российской Федерации. На обращение Уполномоченного ФМС России направила ответ с информацией о том, что заявителю выдан паспорт. По факту нарушения срока оформления паспорта была проведена служебная проверка, по результатам которой начальник отдела УФМС России по Челябинской области в городе Копейске привлечен к дисциплинарной ответственности.

Пример 7. В отношении организаторов беспорядков в СИЗО-1 ГУФСИН России по Челябинской области, а также одного из сотрудников администрации возбуждены уголовные дела. Кроме того, по результатам ведомственной проверки ФСИН России ряд сотрудников учреждения привлечен к дисциплинарной ответственности. В СИЗО-1 проведены работы по восстановлению системы отопления и составлен график выполнения капитальных работ на 2015 год. Обращение Уполномоченного в декабре 2014 года к директору ФСИН России было связано с выявленными сотрудни-

ками Аппарата Уполномоченного нарушениями условий содержания заключенных в СИЗО-1 в Челябинской области, которые послужили причиной массовых беспорядков в ночь с 8 на 9 декабря 2014 года. Ситуация с нарушениями прав заключенных в следственном изоляторе имела широкий общественный резонанс, привлекла внимание правозащитных организаций и СМИ. В настоящее время соблюдение прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы в Челябинской области находится на контроле Уполномоченного.

Пример 8. После обращения Уполномоченного в Следственный комитет России в отношении директора управляющей компании «ЖКХ-11» было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 238 Уголовного кодекса Российской Федерации. 16 декабря 2015 года Уполномоченный обратился в Следственный комитет России в связи с жалобой жительницы Татарстана на бездействие следственных органов. Из обращения пострадавшей следовало, что во время проведения строительных работ в девятиэтажном доме в Нижнекамске с крыши на нее упал брус, причинив телесные повреждения. Она неоднократно обращалась с заявлением о возбуждении дела против управляющей компании, ответственной за ремонт, однако получала отказы. В результате в отношении виновных в причинении телесных повреждений заявительнице К. возбуждено уголовное дело, а должностное лицо, ранее отказавшее в возбуждении уголовного дела, привлечено к дисциплинарной ответственности.

На нарушения прав при производстве по делам об административных правонарушениях в 2015 году поступило 260 жалоб, более половины из них (60%) касались нарушений, допущенных на стадии возбуждения дела об административном правонарушении и применении обеспечительных мер. Уполномоченному продолжают поступать жалобы, свидетельствующие о безоговорочном принятии судом позиции должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении, и процессуальных документов, составленных на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, в качестве неоспоримых доказательств.

Пример 9. 8 октября 2015 года после обращения Уполномоченного было прекращено дело об административном правонарушении в отношении гражданина С. Это стало возможным благодаря ходатайству, направленному в Краснодарский краевой суд с просьбой об отмене двух судебных решений в связи с нарушениями конституционных прав гражданина С. при задержании, неполучением им юридической помощи, а также нанесением ему телесных повреждений полицейским. Материалами дела подтверждалось, что гражданину С. было необоснованно отказано в реализации права на получение юридической помощи. Производство по делу в отношении С. было прекращено на основании пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. Предыдущие решения в отношении гражданина С. Туапсинского районного суда Краснодарского края и Краснодарского краевого суда были отменены.

Со стороны Уполномоченного уделяется внимание всем обстоятельствам, связанным с делами об административных правонарушениях.

Пример 10. Так, к Уполномоченному обратился гражданин Н. с жалобой на неправомерные действия судебного пристава Управления Федеральной службы судебных приставов по Приморскому краю. Как следует из обращения, 19 августа 2015 года заявитель при попытке попасть в здание Арбитражного суда Приморского края был незаконно задержан и подвергнут досмотру. Заявитель обращался с жалобой в Прокуратуру Приморского края и ФССП России, в удовлетворении ему было отказано. Детальное описание обстоятельств, изложенное в обращении Уполномоченного в ФССП России с просьбой проверить законность и обоснованность решения об отказе в удовлетворении жалобы заявителя, имело положительный результат. Подтвердилось, что протоколы об административном задержании и личном досмотре судебным приставом Управления Федеральной службы судебных приставов по Приморскому краю были составлены необоснованно. Судебный пристав был привлечен к дисциплинарной ответственности. Таким образом, внимание к деталям и непредвзятость Уполномоченного позволили установить отсутствие признаков административного правонарушения в действиях гражданина и, соответственно, незаконность его административного задержания.

Особую значимость приобретает защита прав и интересов в случаях, когда речь идет о системном пренебрежении правами целой социальной группы и тем более, когда эта группа — граждане с ограниченными возможностями здоровья.

Пример 11. В отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья, пользующихся личным автотранспортом, в городе Москве систематически выносятся постановления о привлечении к административной ответственности

за неуплату при размещении транспортного средства на платной городской парковке. Так, в июне 2015 года в отношении гражданки А. должностными лицами ГКУ «АМПП» вынесено четыре постановления о привлечении к административной ответственности за совершение деяния, три из которых впоследствии отменены вышестоящим должностным лицом по ее жалобам. Уполномоченный обратился по данному факту к Прокурору города Москвы. Прокуратура выявила нарушения требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении А., в связи с чем генеральному директору ГКУ «АМПП» направлено представление об устранении нарушений действующего законодательства. Уполномоченный также указал генеральному директору ГКУ «АМПП» на необходимость принятия мер по исправлению сложившейся ситуации. Хотя ответ руководства ГКУ на момент подготовки Доклада не поступил, Уполномоченный рассчитывает на добросовестную реакцию в связи с его рекомендациями в интересах граждан.

В большинстве своем такие нарушения допускаются в социальной сфере: право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на труд и социальное обеспечение, на жилище, на защиту материнства и детства, на экологическую безопасность и образование.

Пример 12. С 10 апреля 2015 года пациенты-москвичи, перенесшие операцию по трансплантации почки, обеспечены необходимыми лекарственными средствами. В начале апреля Уполномоченный обратился в правительство Москвы с просьбой обеспечить пациентов препаратом, который требуется после трансплантации, во избежание отторжения пересаженного органа. Поводом для обращения послужила жалоба заявительницы Б. В результате врач выписал пациентке рецепт, и в этот же день она была обеспечена препаратом. Кроме того, специальная комиссия, рассмотрев обращение Уполномоченного, приняла решение о закупке дорогостоящего препарата, необходимого другим пациентам.

Пример 13. В мае 2015 года к Уполномоченному на личном приеме обратилась инициативная группа бывших работников предприятий Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» из Москвы, ветеранов, посвятивших всю свою трудовую жизнь созданию ядерного оружейного комплекса страны и работавших в контакте с вредными производственными факторами, многие из которых стали инвалидами по профессиональному заболеванию. С января 2015 года им отказывалось в предоставлении медицинской помощи в клинической больнице № 86 и Федеральном медицинском биофизическом центре имени А.И. Бурназяна.

В защиту интересов заявителей Уполномоченным было направлено обращение к генеральному директору Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» о необходимости принятия мер организационного и финансового характера, позволивших бы бывшим работниками предприятий реализовать право на получение в медучреждениях, подведомственных ФМБА России, бесплатной специализированной медпомощи. На это Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» отреагировала отрицательно. Тогда Уполномоченным было направлено предложение Министру здравоохранения Российской Федерации рассмотреть возможность расширения полномочий подведомственных ФМБА России медицинских организаций для оказания ими первичной медико-санитарной помощи.

В феврале 2016 года Уполномоченный проинформирован Минздравом России о том, что бывшие сотрудники предприятий Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» могут обслуживаться в медицинских организациях, подведомственных ФМБА России, в которых обсуживались ранее, за счет средств ОМС, в рамках территориальной программы государственных гарантий, будучи при этом прикрепленными к территориальным медицинским организациям. Указанные лица могут получать необходимую медицинскую помощь в консультативно-диагностических отделениях ФГБУЗ «Клиническая больница № 86» ФМБА России и ФГБУ «ГНЦ Федеральный медицинский биофизический центр им. Бурназяна» ФМБА России при обращении с направлением на консультацию из медицинской организации, к которой прикреплены.

Пример 14. К Уполномоченному обратились находящиеся в отставке судьи Республики Крым и города федерального значения Севастополя с жалобами на невыплату им ежемесячного пожизненного содержания, предусмотренного части 5 статьи 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»³³⁵. Проблема имела место вследствие правового вакуума при определении статуса крымских судей в отставке, которые на момент присоединения Крыма к Российской Федерации являлись получателями ежемесячного пожизненного денежного содержания либо имели право на назначение ежемесячного пожизненного денежного содержания, а также крымских судей, которые после присоединения Крыма к России не были назначены на должность судей при формировании на

территории Крыма и Севастополя новых составов судов. В ходе деятельности Уполномоченного проблема невыплаты бывшим судьям Крыма ежемесячного пожизненного содержания нашла успешное разрешение. 8 июня 2015 года вступил в силу Федеральный закон № 139-ФЗ «О гарантиях социальной защиты отдельных категорий граждан», который закрепил гарантии права на получение ежемесячного пожизненного содержания указанным категориям граждан.

Пример 15. 17 февраля 2015 года Уполномоченному поступила жалоба многодетной матери в защиту социальных прав своих несовершеннолетних детей. В связи с задолженностью по исполнительным обязательствам Службой судебных приставов наложен арест на земельный участок, телевизор, стиральную машину, принадлежащие семье. Вследствие обращения Уполномоченного в Министерство социального развития Новосибирской области, в целях оказания содействия в разрешении трудной жизненной ситуации, семье оказана единовременная материальная помощь.

Пример 16. На особом контроле Уполномоченного находятся жалобы жителей поселка Дорогино Уфимского района и жителей города Уфы на нарушение их конституционных прав на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, вызванное осуществляющимся на территории Уфимского муниципального района строительством деревообрабатывающего завода «Кроношпан». По поручению Уполномоченного в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека России, а также прокурору Республики Башкортостан были направлены обращения с просьбой о проведении проверки и предоставлении Уполномоченному соответствующей информации.

Пример 17. В июле 2015 года Уполномоченному поступила коллективная жалоба на отмену рейсового автобуса до станций Скуришенская и Глазуновская Волгоградской области, на отсутствие поликлиники и медицинского обслуживания жителей станицы, отказ в выезде скорой помощи нуждающимся. С целью улучшения медицинского обслуживания населения станицы Скуришенской и станицы Глазуновской Комитетом здравоохранения Волгоградской области поручено главному врачу ГБУЗ «Кумылженская ЦРБ» осуществлять еженедельно доставку маломобильных категорий граждан, нуждающихся в консультации узких врачей-специалистов, медицинским транспортом в сопровождении медицинского персонала Скуришенского ФАП или Глазуновской УБ в ГБУЗ «Кумылженская ЦРБ». Исполнение находится на контроле администрации.

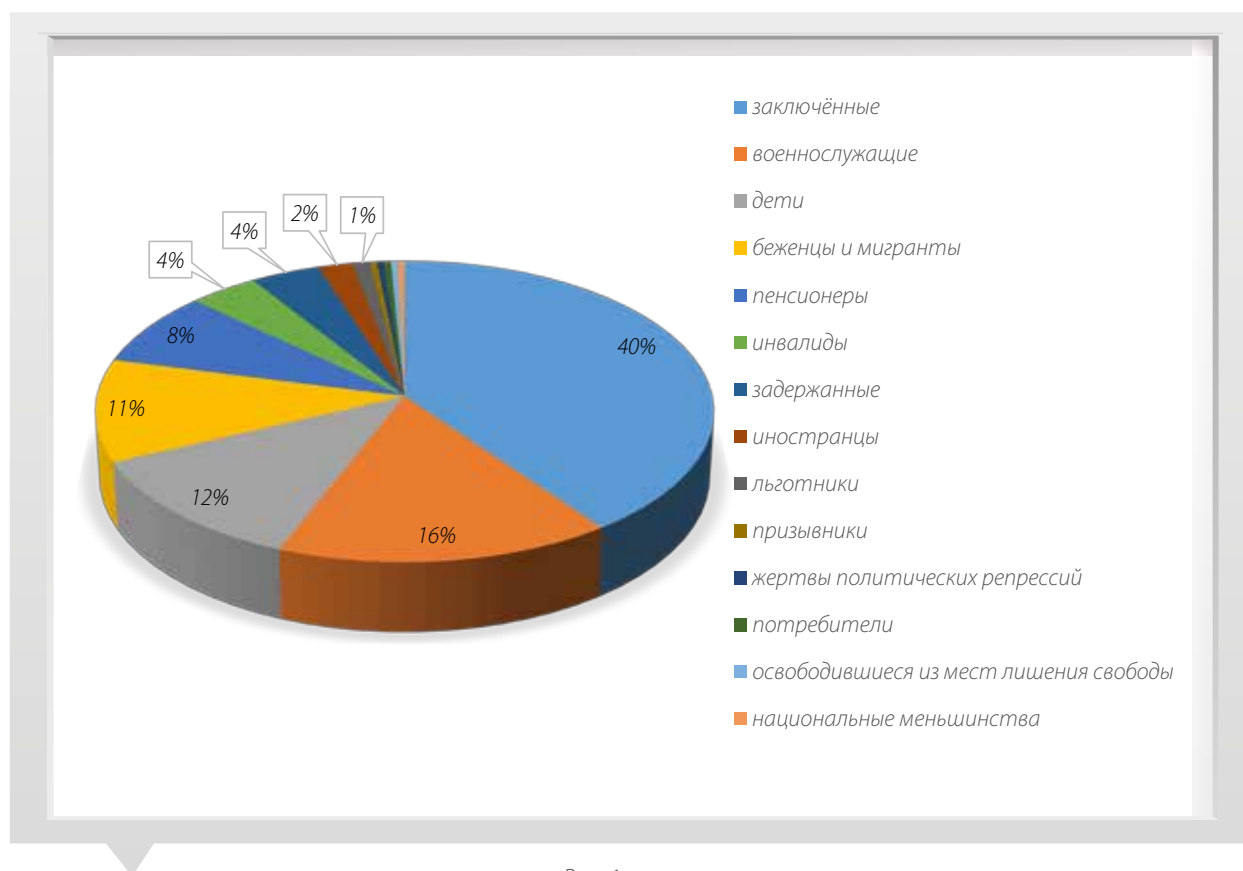


Рис. 1

Пример 18. При содействии Уполномоченного 23 ноября 2015 года были восстановлены права 123 бывших слушателей кафедры офицеров запаса Черноморского высшего военно-морского училища им. П.С. Нахимова на присвоение им в запасе воинского звания «лейтенант». Основанием для обращений Уполномоченного послужила коллективная жалоба, принятая в июне 2015 года в Севастополе в ходе проведения совместной выездной приемной Уполномоченного и Главной военной прокуратуры. В течение полугода велась переписка с управлением военного образования Южного военного округа, военной прокуратурой Черноморского флота и Главным управлением кадров Минобороны России в связи с нарушением права заявителей на присвоение им первичного офицерского звания. Хотя после окончания сборов и принятия военной присяги прошло более девяти месяцев, вопрос решен не был. 23 декабря 2015 года в Аппарат Уполномоченного поступил ответ от временно исполняющего обязанности начальника Главного управления кадров Минобороны России, где сообщалось, что приказом Министра обороны Российской Федерации 123 человека зачислены в запас с присвоением личного номера и воинского звания «лейтенант».

Особого подхода требуют жалобы на нарушение прав отдельных социальных групп и категорий граждан. В этом случае необходима работа специалистов в области защиты прав детей, инвалидов, военнослужащих, беженцев, мигрантов и др., а также активное сотрудничество со стороны профильных ведомств (рис. 1, Распределение поступивших обращений по социальным группам).

Пристальное внимание Уполномоченного к недостаточному обеспечению лекарственными препаратами людей с ограниченными возможностями здоровья, проблемам доступности и качества оказания медицинской помощи переходит в конструктивное сотрудничество с органами здравоохранения.

Пример 19. К Уполномоченному обратилась гражданка М., законный представитель инвалида 1 группы, с жалобой на отказ в лекарственном обеспечении инвалида по заболеванию «сахарный диабет». В процессе совместной работы Уполномоченного и Министерства здравоохранения Республики Дагестан было установлено, что больной повторно госпитализирован в Московский городской научно-практический центр по борьбе с туберкулезом, где ему ранее была подобрана инсулинотерапия. По сведениям, предоставленным главным врачом по амбулаторно-поликлинической службе ГБУ РД «Кизлярская ЦГБ», во втором квартале пациент обеспечен всеми необходимыми лекарственными средствами.

Пример 20. К Уполномоченному обратилась инвалид 1 группы, жительница Ярославля, с жалобой на отказ врача поликлиники по месту жительства в рецепте на лекарственный препарат, рекомендованный ей врачом-нефрологом. Вследствие обращения Уполномоченного в территориальный орган Росздравнадзора Департаментом здравоохранения Ярославской области заявительница обеспечена указанным лекарственным препаратом.

Опыт специалистов Аппарата Уполномоченного в сфере защиты социальных прав военнослужащих и членов их семей позволяет оперативно решать вопросы отсрочки от прохождения службы на законных основаниях, выплаты денежного довольствия и многие другие.

Пример 21. При содействии Уполномоченного с военнослужащей-кинологом, ранее уволенной из воинской части 12801 в Нижегородской области, заключен новый контракт сроком на три года. Такое решение принято Министерством обороны России после обращения Уполномоченного, указавшего на ряд неучтенных фактов. В обращении не оспаривалась законность увольнения с военной службы старшего сержанта контрактной службы Д., однако подчеркивалось, что после структурных изменений 2015 года в войсковой части не осталось специалистов, способных поддерживать на надлежащем уровне специальное воспитание и дрессировку караульных собак в военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации. Указывалось также, что не были учтены ходатайство начальника регионального управления военной полиции и высокая оценка кинологической службы со стороны главы комиссии Минобороны РФ, предшествовавшей реструктуризации. В связи с этим заместитель Министра обороны РФ принял решение в порядке исключения подписать с Д. новый контракт о прохождении военной службы.

Пример 22. За содействием в восстановлении прав на получение денежного довольствия при увольнении с военной службы обратился гражданин С. После изучения представленных документов, подтверждающих обоснованность жалобы, Уполномоченным были направлены обращения начальнику Главного управления кадров Министерства обороны РФ. Задолженность в размере 135 924 рубля была вскоре перечислена на банковский счет заявителя.

Пример 23. Долгое время (с марта 2015 года) семьи военнослужащих, стоявшие в очереди на жилье, не могли вселиться в квартиры, предоставленные им в Балашихе Московской области, хотя жилье давно было распределено. Дома не были приняты в эксплуатацию по причине многочисленных строительных недостатков. Уполномоченным в адрес Министра обороны РФ было направлено обращение с просьбой безотлагательно принять дополнительные меры по восстановлению нарушенных жилищных прав семей военнослужащих, лишенных возможности въехать в предоставленные по закону квартиры.

Пример 24. В результате многократных обращений Уполномоченного в компетентные органы восстановлены права участника боевых действий в Чеченской Республике. Заявитель Ф., отбывающий наказание в исправительном учреждении Приморского края, обратился к Уполномоченному в марте 2015 года с просьбой о содействии в получении удостоверения ветерана боевых действий, что стало бы основанием для назначения ему ежемесячного денежного пособия. После запроса в Военный комиссариат Приморского края заявителю были даны необходимые разъяснения о порядке получения удостоверения. Тем не менее, в июле текущего года Аппарат Уполномоченного получил повторную жалобу, в которой сообщалось о длительном бездействии должностных лиц военного комиссариата Приморского края в решении этого вопроса. Вследствие обращения Уполномоченного Военной прокуратурой Тихоокеанского флота была инициирована проверка, в результате которой Ф. получил необходимый документ.

Множество рассматриваемых Уполномоченным жалоб касаются смежных проблем реализации права на образование, жилищных и имущественных прав такой уязвимой категории как дети. Особенного внимания требуют случаи нарушения прав сирот и детей, лишенных родительской опеки, не получивших «социального иммунитета» и зачастую не способных на самостоятельное отстаивание своих законных интересов.

Пример 25. 12 февраля 2015 года Уполномоченный направил Министру здравоохранения телеграмму, в которой выразил обеспокоенность в связи с отложенной госпитализацией больного ребенка. Ранее мать мальчика обратилась к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в реализации права ее сына на медицинскую помощь. Минздрав России сообщил, что тяжелобольной ребенок был госпитализирован 18 февраля 2015 года и находится в ФГБУ «Российский научный центр рентгенрадиологии», где проходит плановое лечение. Проблема, с которой столкнулась семья М., носит системный характер. Это далеко не единичный случай, когда родители тяжелобольных детей оказываются один на один с постигшей их бедой, не дождавшись своевременной и квалифицированной медицинской помощи.

Пример 26. Заявитель Г., относящийся к лицам из числа детей-сирот, обратился к Уполномоченному с жалобой на нарушение его права на обеспечение благоустроенным жилым помещением специализированного жилищного фонда. Заявителю было отказано на том основании, что он является собственником комнаты в коммунальной квартире. Однако не было учтено, что площадь занимаемой им комнаты меньше учетной нормы, установленной законом. Усмотрев существенные нарушения норм материального права, 25 февраля 2015 года Уполномоченный направил в Верховный суд РФ ходатайство о проверке постановлений, принятых ранее в отношении заявителя Г. судами первой и апелляционной инстанций. 30 июня 2015 года Верховный суд РФ постановил удовлетворить ходатайство о восстановлении права заявителя Г. на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, дело направлено на новое рассмотрение.

Пример 27. Заявитель М., проживающий в Дербенте, обратился к Уполномоченному за содействием в трудоустройстве и получении социальных пособий на детей. Житель Дагестана, бывший выпускник детского дома, фельдшер по образованию и военнослужащий в запасе в звании рядового, в одиночку воспитывал двоих детей, не имея при этом постоянной работы. После рассмотрения обращения Уполномоченного правительством Дагестана М. прошел собеседование, по результатам которого ему было рекомендовано подать заявление о приеме на военную службу по контракту по его специальности. В настоящее время заявитель осуществляет сбор необходимых документов и проходит соответствующий медосмотр. Кроме того, после одновременного ходатайства М. в адрес Уполномоченного в Республике Дагестан с главврачом Дербентской межрайонной станции скорой медицинской помощи была достигнута договоренность об оказании содействия в трудоустройстве заявителя. Ему было предложено пройти стажировку на станции скорой помощи с последующим временным трудоустройством в поликлинику на должность медицинского брата. Также из ответа правительства Дагестана стало известно, что гражданину М. назначено ежемесячное пособие на каждого ребенка, поскольку дети проживают с ним, а место нахождения матери неизвестно.

Пример 28. К Уполномоченному обратилась гражданка Республики Молдова М. с просьбой об оказании содействия в отмене принятого в ее отношении запрета на въезд в Российскую Федерацию. Заявитель мотивировала свою просьбу тем, что ее близкие родственники, находящиеся на территории России, нуждаются в постоянном уходе и помощи. Как следует из письма, малолетний сын М., страдающий редким заболеванием, находится под непрерывным наблюдением в ДГКБ им. Филатова в Москве. По утверждению заявителя, проведение лечения ребенка в Молдове невозможно из-за отсутствия необходимых специалистов. Кроме того, в России остался ее престарелый отец Д., которому предоставлено временное убежище. Уполномоченный направил обращение гражданки М. в Федеральную миграционную службу России. Как следует из поступившего ответа, учитывая изложенные в обращении обстоятельства, ФМС России направила в Управление ФМС России по Брянской области поручение об открытии М. въезда в Российскую Федерацию.

Статьей 43 Конституции РФ гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Однако многочисленные жалобы, поступающие Уполномоченному от родителей школьников, свидетельствуют, что образование гарантировано и доступно далеко не каждому ребенку. Чаще всего это связано с особой ситуацией, в которой оказалась семья. Наиболее острые проблемы связаны с отдельными категориями: прибывшие из других регионов, иностранные граждане, дети с ограниченными возможностями здоровья, а также с реорганизацией образовательных учреждений.

Особого внимания требуют проблемы семей, где дети пострадали в результате уголовного преследования родителей.

Пример 29. Поступило обращение матери пятерых малолетних детей, осужденной Б., с просьбой поддержать ее ходатайство об отсрочке исполнения приговора до достижения младшим ребенком возраста 14 лет. После вмешательства Уполномоченного и изложения его правовой позиции Усть-Лабинскому районному суду Краснодарского края в поддержку ходатайства осужденной, по сообщению и.о. председателя указанного суда от 14 апреля 2015 года № 4479, просьба осужденной удовлетворена. Таким образом, было восстановлено право матери на воспитание пятерых малолетних детей и право детей на проживание в семье.

Пример 30. По итогам личного приема граждан в исправительных учреждениях Мордовии Уполномоченным восстановлено право осужденной на общение с малолетним сыном. Обращение Уполномоченного содержало просьбу принять меры в связи с отсутствием у осужденной С. из исправительной колонии №2 ФСИН России по Республике Мордовия информации о жизнеустройстве и местонахождении ее сына, а также возможности общения с ним. По словам заявительницы, в течение нескольких лет она неоднократно направляла обращения в различные органы по данному вопросу. Для проверки доводов заявительницы и принятия мер были направлены обращения в прокуратуру Республики Мордовия, прокуратуру Республики Адыгея и Управление по опеке и попечительству Администрации муниципального образования «Город Майкоп» Республики Адыгея. В ходе проверки стало известно, что ребенок находится в Майкопе вместе со своим отцом в соответствии с решением Майкопского городского суда. Отец ребенка не располагал сведениями о месте отбывания наказания заявительницы, поэтому связь матери и сына была утеряна. В настоящее время сын выразил желание общаться с матерью как по телефону, так и посредством почтовой связи, отец ребенка не препятствует этому общению. Согласно информации, поступившей от заместителя начальника УФСИН России по Республике Мордовия, осужденная С. восстановила социальные связи с сыном посредством переписки и телефонных разговоров.

Ситуации, требующие вмешательства Уполномоченного, часто связаны с реализацией гражданами права на социальное обеспечение. Органы власти не уделяют должного внимания материальному обеспечению и обслуживанию как отдельных граждан Российской Федерации (в старости, в случае болезни, частичной или полной потери трудоспособности, потери кормильца), так и семей, имеющих более трех детей. Наиболее частый вопрос, с которым обращаются заявители — это отношения, возникающие в связи с выплатой различных пособий и пенсий.

Пример 31. В результате многократных обращений Уполномоченного в компетентные органы восстановлено право гражданки Ш. на получение пенсии по потере кормильца до окончания обучения в иностранном учебном

учреждении. В ноябре 2014 года Уполномоченный обратился к прокурору Республики Бурятия и председателю правления Пенсионного фонда Российской Федерации (ПРФ) с просьбой проверить правомерность решения управления ПФР по городу Улан-Удэ об отказе в реализации права сироты Ш. на получение пенсии. Ранее уполномоченный по правам человека в Бурятии обратился к федеральному Уполномоченному с просьбой оказать содействие в защите прав гражданки Ш., которая, еще будучи несовершеннолетней, была зачислена в Школу польского языка и культуры Силезского университета. По результатам проверки органы прокуратуры республики предъявили иск к управлению ПФР по городу Улан-Удэ с требованием признать за гражданкой Ш. право на получение пенсии. 10 июля 2015 года решением Советского районного суда города Улан-Удэ требования прокуратуры были удовлетворены, выплаты в пользу Ш. должны были возобновиться. Однако представитель ответчика, ГУ «Центр по установлению и выплате пенсий Пенсионного фонда РФ по Республике Бурятия», подал апелляционную жалобу, в которой просил отменить решение суда. 5 октября 2015 года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Республики Бурятия апелляционным определением изменила решение суда города Улан-Удэ, обязав Центр по установлению и выплате пенсий возобновить выплаты.

Пример 32. В результате обращения Уполномоченного в Минтруд России в Саратовской области восстановлено право 3 787 преподавателей детских садов на получение льготной пенсии. Поводом для обращения послужила просьба Уполномоченного по правам человека в Саратовской области о содействии в устранении пробела в законодательстве. Проблема заключалась в том, что после реорганизации образовательных учреждений в связи с изменениями федерального законодательства деятельность педагогов, работающих в этих учреждениях, перестала соответствовать критериям досрочного назначения страховой пенсии по старости. В результате вмешательства Уполномоченного проблема была решена: 24 сентября 2015 года Минтрудом России был издан соответствующий приказ, который 25 декабря 2015 года был зарегистрирован в Минюсте России. Согласно положениям приказа, территориальные органы Пенсионного фонда РФ пересмотрят ранее принятые решения об отказе в установлении досрочной пенсии работникам детских образовательных организаций за период с 1 сентября 2013 года по 24 сентября 2015 года.

Пример 33. При содействии Уполномоченного 13 октября 2015 года заявительнице П. как правопреемнику были выплачены пенсионные накопления покойной матери. Основанием для обращения Уполномоченного к первому заместителю Председателя Правления Пенсионного фонда России (ПФР) послужило ходатайство уполномоченного по правам человека в Саратовской области в защиту прав гражданки П. Сообщалось, что саратовское отделение ПФР отказало заявительнице П. в выплате пенсионных накоплений умершей матери, так как при жизни та обращалась за единовременной выплатой как застрахованное лицо, но не успела ее получить в связи со смертью. Согласно новым правилам осуществления соответствующих выплат³³⁶, указанное обстоятельство не является основанием для отказа территориальным органом ПФР в начислении пенсионных накоплений правопреемникам умершего. По результатам проверки, инициированной Уполномоченным, ПФР признал действия своих территориальных органов неправомерными и принял решение в пользу заявительницы.

Пример 34. К Уполномоченному поступали обращения граждан, пострадавших в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике, по вопросу получения ими компенсационных выплат за утраченное жилое помещение и имущество. В результате прекращения финансирования из федерального бюджета нерешенным остается вопрос о выплатах по 17 468 материалам заявителей, а Комиссия по компенсационным выплатам приостановила работу и приняла решение о ликвидации своего секретариата (протокол заседания Комиссии от 17 сентября 2013 года №630). Принимая во внимание чрезвычайную общественную значимость данного вопроса, Уполномоченный обращался в федеральные органы исполнительной власти, в том числе Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа и органы государственной власти Чеченской Республики, с просьбой об урегулировании указанной проблемы. Согласно сообщению Минкавказ России, в конце 2015 года началась работа по формированию Межведомственной рабочей группы по подготовке нового порядка оказания государственной поддержки гражданам, утратившим жилье в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике (далее Межведомственная рабочая группа), в которую должны войти представители Минкавказ России, Минэкономразвития России, Минфина России, Минстроя России, ФМС России, ФАДН России, Чеченской Республики и общественных организаций. В рамках Межведомственной рабочей группы планируется определить категории и численность граждан, на которых может быть распространен новый порядок, вид государственной поддержки пострадавшим гражданам, а также возможные расходы федерального бюджета на указанные цели.

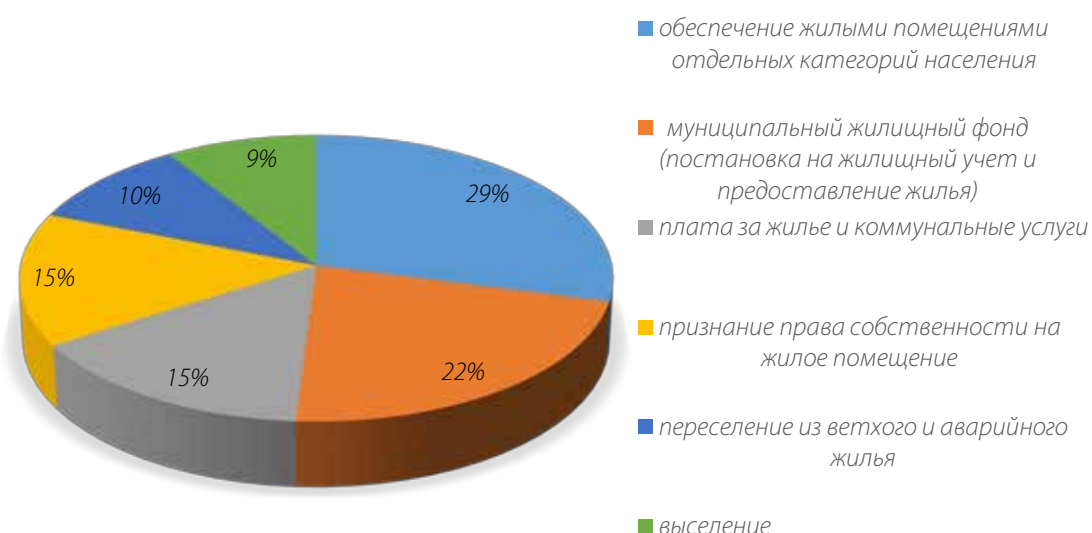


Рис. 2 В сфере охраны жилищных прав граждан в 2015 году были выявлены следующие проблемы.

Пример 35. Уполномоченному поступила жалоба гражданки Е., многочисленные обращения которой в органы исполнительной власти Москвы по вопросу признания многоквартирного дома аварийным были оставлены без должного внимания. В проведении такой оценки ей было отказано в связи с тем, что на присоединенной к городу Москве с 1 июля 2012 года территории не определены уполномоченный орган и порядок признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Мэру Москвы было направлено обращение с просьбой принять необходимые меры по обеспечению возможности для граждан обращаться в межведомственную комиссию по указанному вопросу.

Согласившись с доводами Уполномоченного, Мэр Москвы принял решение о необходимости закрепления данных полномочий за Городской межведомственной комиссией по использованию жилищного фонда города Москвы.

Постановлением Правительства города Москвы № 962-ПП от 30 декабря 2015 года в Постановление Правительства города Москвы № 274-ПП от 18 июня 2012 года «Об организации работы Городской межведомственной комиссии по использованию жилищного фонда города Москвы» внесены соответствующие изменения.

Пример 36. При содействии Уполномоченного 18 декабря 2015 года были восстановлены жилищные права жительницы Республики Адыгея М., ранее относившейся к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В марте 2015 года Уполномоченный обратился в администрацию главы Республики Адыгея и в региональную прокуратуру в связи с тем, что компетентные органы в нарушение действующего законодательства долгое время не предоставляли жилое помещение гражданке М. Приказом Министерства образования и науки Республики Адыгея гражданка М. была включена в список лиц, подлежащих обеспечению благоустроенным жильем из специализированного жилищного фонда. В результате обращения Уполномоченного 9 апреля 2015 года прокуратура Республики Адыгея внесла представление республиканскому министру строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства об устранении нарушений действующего законодательства. Кроме того, органами прокуратуры был усилен контроль за исполнением местной властью государственных полномочий. Принятые меры позволили активизировать работу компетентных органов по реализации жилищных прав лиц из числа детей-сирот. В целях формирования специализированного жилищного фонда МО «Город Майкоп» было приобретено 109 квартир. На основании договора найма заявительнице М. была предоставлена однокомнатная квартира.

Пример 37. В феврале 2015 года при содействии Уполномоченного восстановлены жилищные права заявителя М. В связи с жалобой заявителя Уполномоченный обратился в прокуратуру Красноярского края, а также в местную администрацию, ответственную за реализацию жилищных прав заявителя. Суд установил срок реализации до освобождения гражданина М. из исправительного учреждения. Заявитель, который ранее принадлежал к категории детей-сирот, имел право на получение в пользование благоустроенного муниципального жилья по договору социального найма. Несмотря на то, что обязанность по предоставлению такого жилья была возложена на местную администрацию в 2012 году, жилье предоставлено не было. 30 января гражданин М. освобожден из исправительного учреждения, а 9 февраля 2015 года ему было предоставлено муниципальное жилье.

Пример 38. 10 июля 2015 года двоим жителям города Прокопьевска Кемеровской области предоставлено новое благоустроенное жилье. Об этом сообщалось в официальном ответе администрации Кемеровской области. Ранее Уполномоченный обратился к губернатору Кемеровской области в защиту интересов инвалидов С. и К., чье право на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда вне очереди было подтверждено судами еще в 2013 и 2014 годах соответственно.

Из всех групп наибольшее количество обращений относится к общим гарантиям прав и свобод и конституционным гарантиям правосудия, таким как право на осуществление уголовного судопроизводства в разумный срок, на справедливое судебное разбирательство, на доступ к правосудию.

Пример 39. 3 ноября 2015 года, рассмотрев ходатайство Уполномоченного, Верховный суд Российской Федерации признал право собственности заявителя В. на квартиру в Москве. Предыдущие решения по делу, нарушающие права заявителя на справедливое судебное разбирательство и судебную защиту, отменены. На протяжении полутора лет Уполномоченный предпринимал все меры для защиты прав гражданина В. как добросовестного приобретателя квартиры. Еще в 2009 году гражданин Т., действуя по поддельной доверенности от имени бывшего владельца К., заключил с Департаментом жилищной политики и жилищного фонда города Москвы договор социального найма и договор передачи квартиры в индивидуальную собственность иному лицу. Только после обращения Уполномоченного с ходатайством к Председателю Верховного Суда РФ было установлено, что при рассмотрении дела судами первой и апелляционной инстанций был допущен ряд существенных нарушений норм материального и процессуального права. Также судами было нарушено конституционное право члена семьи В. на судебную защиту: несмотря на то, что он на законных основаниях проживает в спорной квартире, участия в судебном разбирательстве он не принимал, о рассмотрении иска не извещался. Учитывая все обстоятельства дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации вынесла определение о признании за заявителем В. права собственности на спорную квартиру и об отказе в удовлетворении исков Департамента жилищной политики и жилищного фонда города Москвы и гражданки К.

Пример 40. В результате вмешательства Уполномоченного были восстановлены нарушенные права гражданки Р. на осуществление уголовного производства в разумный срок. В марте 2011 года неустановленные лица путем обмана завладели денежными средствами гражданки Р. По результатам проверки ее заявления дознавателем было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако впоследствии постановление было отменено прокурором, а материалы возвращены для дополнительной проверки. О результатах и принятом решении заявительницу Р. не уведомили, вследствие чего бездействие сотрудников УМВД России по городу Балашиха привело к нарушению ее прав. 13 ноября 2015 года Уполномоченный направил ходатайство на имя прокурора Московской области с просьбой проверить обращение заявительницы о допущенных нарушениях уголовно-процессуального законодательства. По итогам рассмотрения обращения Уполномоченного Балашихинской городской прокуратурой внесено представление начальнику МУ МВД «Балашихинское», 23 декабря 2015 года возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 3 статьи 159 УК Российской Федерации, а именно по факту хищения в крупном размере путем обмана неустановленным лицом денежных средств гражданки Р. Расследование уголовного дела находится под надзором Балашихинской городской прокуратуры.

Пример 41. 27 ноября 2015 года Ярославский областной суд постановил удовлетворить в полном объеме ходатайство Уполномоченного, связанное с нарушением права гражданина Б. на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. В своем обращении Уполномоченный обратил внимание на тот факт, что мировой судья

судебного участка № 1 Тутаевского судебного района рассмотрел дело об административном правонарушении с несоблюдением правил подсудности, установленных статьей 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Следовательно, постановление мирового судьи по делу гражданина Б. и назначение ему наказания в виде штрафа в размере 2 500 рублей не соответствуют требованиям закона и подлежат отмене. Все ранее вынесенные постановления по делу гражданина Б. о нарушении правил дорожного движения отменены, материалы дела направлены на рассмотрение по подсудности в Тутаевский городской суд. Таким образом, восстановлено право заявителя Б. на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Пример 42. В результате обращения Уполномоченного в Генеральную прокуратуру Российской Федерации восстановлено конституционное право гражданина К. на доступ к правосудию. 26 октября 2015 года было направлено ходатайство на имя Генерального прокурора РФ с просьбой проверить обращение заявителя К. по вопросу незаконного уголовного преследования и принять меры по обеспечению его прав. Уголовное дело в Краснодарском крае прекращено, заявителю принесены официальные извинения. Прокурору Краснодарского края поручено принять меры воздействия в отношении должностных лиц органов прокуратуры, не обеспечивших надлежащий надзор за соблюдением законности.

Пример 43. В марте 2015 года к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации обратился уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан. Он действовал в интересах погибшего М., родственники которого были не согласны с версией следствия. Согласно этой версии, в ходе оперативно-розыскных мероприятий М. ударил ножом военнослужащего МВД Б., после чего последний открыл огонь по нему из служебного автоматического оружия. По поручению Уполномоченного обращение направлено в прокуратуру Республики Дагестан для проведения проверки изложенных в нем доводов. В результате проверки было установлено, что доводы, изложенные в показаниях потерпевшего военнослужащего Б., не нашли своего подтверждения и полностью опровергаются материалами уголовного дела. По результатам расследования в мае 2015 года вынесено постановление о прекращении уголовного дела в отношении гражданина М. по п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК Российской Федерации.

Пример 44. К Уполномоченному обратился житель Кабардино-Балкарии П. с жалобой на нарушение его конституционного права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. В своей жалобе гражданин П. указал, что органами правосудия нарушено его конституционное право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, так как он дважды понес наказание за совершение одного и того же преступления. При пересмотре уголовного дела суд, назначая ему наказание в виде лишения права занимать должности государственной службы, связанные с осуществлением функций представителя власти, сроком на два года, не принял во внимание, что к этому времени он полностью отбыл условное наказание по отмененному приговору от 2006 года. Суды первой, кассационной и надзорных инстанций в своих решениях указанный довод защиты посчитали несостоятельным, поскольку наказание по первому приговору было условным. Поддержав доводы гражданина П., Уполномоченный в 2015 году обратился с ходатайством к Председателю Верховного Суда Российской Федерации. По мнению Уполномоченного, было допущено нарушение не только требований части 2 статьи 6 УК Российской Федерации, но и положение статьи 50 Конституции Российской Федерации о том, что никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление. В октябре 2015 года решением районного суда Кабардино-Балкарской Республики по месту вынесения приговора П. удовлетворен иск гражданина П. в части о компенсации морального вреда, причиненного незаконным привлечением к уголовной ответственности (200 000 руб.); и в части возложения обязанности принести извинения за незаконное уголовное преследование. Верховный Суд Кабардино-Балкарской Республики в январе 2016 года в апелляционном порядке изменил данное решение, увеличив сумму компенсации до 250 000 руб.

Пример 45. По жалобам гражданки Б. на бездействие Пятигорского городского суда по вопросу оформления в окончательном виде судебного постановления и выдачи его заверенной копии Уполномоченный направил обращение в Ставропольский краевой суд. По сообщению председателя Пятигорского городского суда и председателя судебной коллегии по гражданским делам Ставропольского краевого суда, доводы, изложенные заявительницей, нашли свое подтверждение. В отношении судьи О., рассматривавшего гражданское дело с участием заявительницы, проведена служебная проверка. По заключению комиссии установлено, что судья допускал систематические нарушения сроков рассмотрения гражданских дел и волокиту в работе. Полномочия судьи прекращены с января 2015 года. Копии решений суда, затрагивающих интересы Б., выданы заявительнице.

Очевиден рост поступающих к Уполномоченному обращений из Северо-Кавказского федерального округа, в том числе связанных с предполагаемым нарушением права на судебную защиту, с ограничением свободы передвижения, с незаконными задержаниями, злоупотреблениями со стороны правоохранительных органов и нарушениями трудовых прав.

Пример 46. К Уполномоченному обратился житель Дагестана М., жаловавшийся на немотивированные отказы в приеме на работу. Уполномоченный направил соответствующее обращение в Правительство Республики Дагестан. Как сообщает Министерство связи и телекоммуникаций Республики Дагестан, принято решение о приеме гражданина М. на должность юриста в одно из государственных учреждений, расположенных в Дербенте.

Пример 47. К Уполномоченному обратился уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике в интересах группы жителей Чечни, жаловавшихся на неправомерное, по их мнению, задержание сотрудниками ГУВД Москвы, ограничение в свободе передвижения, проведение личного досмотра без понятых, изъятие личных вещей. Уполномоченный обратился в Прокуратуру Москвы с просьбой проверить факты, изложенные в жалобе, и, в случае выявления нарушений требований закона, принять меры прокурорского реагирования. В результате проверки, проведенной Прокуратурой Москвы, были установлены факты нарушения требований закона «О полиции». Начальнику полиции ГУ МВД по г. Москве внесено представление об их устранении.

Пример 48. В октябре 2015 года к Уполномоченному обратилась жительница Республики Дагестан А. с просьбой оказать содействие в установлении места нахождения ее сына Т. Как следует из жалобы, заявительница неоднократно обращалась в правоохранительные органы с аналогичной просьбой, однако получить искомую информацию так и не удалось. Уполномоченный, усмотрев явное нарушение права матери на получение информации, направил запрос в Прокуратуру Республики Дагестан. Из ответа Прокуратуры следует, что в отношении гражданина Т. заведено уголовное дело, и в настоящее время он находится в одном из СИЗО УФСИН России по Республике Дагестан. Таким образом, местонахождение гражданина удалось установить только после вмешательства Уполномоченного.

Межведомственное взаимодействие

Межведомственное взаимодействие часто становится наиболее эффективным способом скорейшего восстановления прав граждан, пострадавших от действий тех или иных должностных лиц на местах.

Зачастую Уполномоченный самостоятельно отслеживает случаи массового нарушения прав граждан на территории Российской Федерации, в том числе связанные с нарушением права на свободу передвижения, неприкосновенности личности и частной собственности, причинением вреда здоровью.

Всего же за 2015 год самим Уполномоченным инициировано около двух тысяч обращений в профильные структуры в целях предотвращения массового нарушения прав или прав неопределенного круга лиц.

3.2. Совершенствование законодательства

В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации

Высшая и самая характерная черта нашего народа — это чувство справедливости и жажда ее.

Ф.М. Достоевский

Одним из важных направлений деятельности Уполномоченного является совершенствование законодательства о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права³³⁷. В главе 2 настоящего Доклада уже отражены отдельные обращения Уполномоченного по вопросам совершенствования законодательства применительно к различным группам прав. В данном разделе показаны разные направления этой деятельности.

Организационные изменения в структуре Аппарата Уполномоченного позволили уделить больше внимания выявлению системных проблем в сфере прав человека и подготовке предложений по совершенствованию законодательства. В 2014–2015 годах увеличено число подготовленных законопроектов и предложений общего характера, были направлены замечания и отзывы на нормативные правовые акты и их проекты, осуществлена подготовка запросов для обоснования актуальности их принятия. Кроме того, Уполномоченный активно участвовал в мероприятиях, предшествующих подготовке законодательных инициатив с целью направления их субъектам, указанным в статье 104 Конституции Российской Федерации (рис. 3).



Рис. 3

Разработка законопроектов

Совершенствование правовой регламентации институтов, механизмов и средств правозащитной деятельности может быть выделено как отдельное направление. В 2015 году принимались активные меры для максимальной унификации и, главное, урегулирования на федеральном уровне статуса и основ деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Устранение неоправданных и, как правило, чисто формальных препятствий правозащитной деятельности федерального и региональных уполномоченных предполагает активное содействие со стороны субъектов права законодательной инициативы.

³³⁷ Пункт 3 статьи 1 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Пример 1. Важным шагом, направленным на сокращение бюрократических процедур в деятельности по восстановлению прав граждан, стало внесение членом Совета Федерации ФС РФ В.А. Петренко подготовленных Уполномоченным законопроектов, предусматривающих меры по освобождению Уполномоченного от уплаты государственной пошлины при обращении в судебные органы первой инстанции в защиту прав и свобод граждан³³⁸. Законопроекты нашли положительные отзывы, в том числе со стороны Правительства Российской Федерации. В 2015 году они были рассмотрены в первом чтении, а в 2016 году уже подписаны Президентом Российской Федерации и вступили в силу³³⁹.

Пример 2. Еще один проект федерального закона, также разработанный Уполномоченным и внесенный В.А. Петренко, предусматривает обязанность органов, осуществляющих государственную регистрацию прав, по запросам уполномоченных по правам человека федерального и регионального уровней бесплатно предоставлять сведения о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним, без которых зачастую невозможно разрешить существенные вопросы по жалобам. Право запрашивать названную информацию уже предоставлено ряду государственных органов и должностных лиц, включая Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Однако в отличие от названных специализированных институтов и несмотря на родственный характер деятельности, уполномоченные по правам человека таким правом не обладают до настоящего времени³⁴⁰. Принятие этого законопроекта позволило бы устранить бюрократические барьеры, например, при разрешении жалоб на нарушение жилищных прав граждан, которые составляют один из характерных предметов обращений к уполномоченным. На предмет активизации законодательной процедуры было направлено обращение Председателю комитета Госдумы ФС РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству. Однако законопроект прошел только первое чтение.

Значительные усилия прилагались для преодоления формальных причин неисполнения государством своих обязательств перед населением, в особенности перед уязвимыми в социальном отношении категориями граждан.

Например, одна из причин того, что в недостаточном объеме выполняется важнейшая социальная задача по созданию доступной социальной среды для инвалидов — это отсутствие надлежащего механизма привлечения к ответственности за уклонение компетентных должностных лиц и организаций от выполнения требований по обеспечению условий для доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, предусмотренной статьей 9.13 КоАП РФ.

Пример 3. В Минтруд России направлено предложение рассмотреть возможность внесения в Правительство Российской Федерации подготовленный проект федерального закона, предполагающего закрепление за государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по надзору и контролю в области защиты прав инвалидов. Это позволит осуществлять права субъекта производства об административных правонарушениях должностным лицам органов социальной защиты, функционирующих в рамках органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Согласно ответу Минтруда России, правовые позиции Уполномоченного найдут отражение в готовящемся законопроекте по данному блоку правового регулирования.

Существенной является и проблема соблюдения социальных прав ветеранов и членов их семей в части обеспечения жильем.

Пример 4. В связи с выявленным правовым пробелом подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 23.2 Федерального закона «О ветеранах», предполагающий закрепление порядка использования членами семьи ветерана предоставленной ему денежной выплаты на строительство или приобретение жилого помещения в случае его смерти. Законопроект с пакетом документов был направлен в Администрацию Президента Российской Федерации, однако не нашел одобрения, а правовая судьба предоставленной ветерану денежной выплаты в случае его смерти по-прежнему определяется исходя из особенностей местной судебной практики.

Уполномоченным при участии Минздрава России неоднократно прорабатывалась возможность создания службы защиты прав пациентов, предусмотренной статьей 38 Закона Российской

338. Проект Федерального закона № 815146-6 «О внесении изменений в статьи 18 и 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Проект Федерального закона № 814111-6 «О внесении изменений в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

339. Федеральный конституционный закон от 31.12.2016 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 29 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Федеральный закон от 01.02.2016 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

340. Проект Федерального закона № 686410-6 «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в части бесплатного предоставления информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделках с ним по запросам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации).

Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании». Различными заинтересованными сторонами предлагались многообразные варианты реализации этого законодательного положения, в том числе с подчинением службы федеральному Уполномоченному по правам человека. К сожалению, вот уже 23 года предписание о создании этого института остается лишь на бумаге.

Пример 5. В марте 2015 года Уполномоченным предложен к рассмотрению разработанный под его руководством 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»³⁴¹. При его подготовке коллегам в субъектах Российской Федерации направлялись запросы о характере и количестве жалоб и иных обращений по вопросам оказания психиатрической помощи и нарушения прав граждан при ее оказании; проведено обобщение полученной информации, а также предложений относительно организационно-правовой формы и характера деятельности службы защиты прав пациентов в субъектах Российской Федерации. Учитывались также практика работы с обращениями по данной тематике в Аппарате Уполномоченного³⁴² и обсуждение на Ученом совете ФГБНУ «НЦПЗ» в октябре 2015 года. Была предложена модель, при которой институт защиты прав пациентов совмещает в себе свойства государственного органа и общественного объединения, а в его формировании, организации и деятельности принимают непосредственное участие уполномоченные федерального и регионального уровней. Это должно гарантировать независимость и беспристрастность, максимальную близость к объектам контроля в условиях непосредственного контакта с ними и, что немаловажно, разумное, относительно пропорциональное распределение финансовой нагрузки за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Что касается существа данного института, на нем вряд ли скажется изменение самого наименования, однако предложенная модель обуславливает все отмеченные преимущества. В пакет документов, направленных Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации и Министру здравоохранения Российской Федерации, включены также сопутствующие законопроекты о внесении изменений в Федеральные конституционные законы «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации» и иные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Коллегий.

Предложения о совершенствовании законодательства

Систематически проводимый мониторинг законодательства позволяет Уполномоченному держать в поле зрения наиболее слабые места правового регулирования, затрагивающего права человека. В необходимых случаях Уполномоченный обращается с предложениями о внесении изменений в действующие акты федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в целях усиления гарантий прав человека. Предложения направляются в органы, специализирующиеся на деятельности в той или иной сфере, в том числе являющиеся исполнителями по разработке законопроектов, как правило, под эгидой Правительства Российской Федерации.

Пример 6. Производство по делу о злоупотреблениях в организации «Рособоронсервис» послужило поводом для обращения к Президенту Российской Федерации с предложениями о пересмотре оснований, процедуры и сроков судопроизводства об условно-досрочном освобождении осужденных, унификации понятийного аппарата, закреплении прерогатив и полномочий субъектов борьбы с организованной преступностью, гарантий законности их деятельности, механизмов возмещения неосновательно причиненных убытков и устранения иных негативных последствий их неправомерной деятельности.

Пример 7. К Уполномоченному поступают просьбы оказать содействие в освобождении от отбывания наказания в связи со смертельно опасными заболеваниями, такими как туберкулез, ВИЧ, гепатит, онкологические, орфанные заболевания и т.д. в соответствии со статьей 110 УПК Российской Федерации. Как обнаружилось, Перечень заболеваний, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью», равно как и Перечень, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января

³⁴¹. Во исполнение пункта 2 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Г. Голодец от 23.12.2014.

³⁴². В 2015 году таковых рассмотрено 102.

2011 года № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений», охватывают далеко не все недуги, подрывающие значение пребывания в местах принудительного содержания лиц названных выше категорий. В целях устранения указанных противоречий направлено обращение начальнику Управления медико-санитарного обеспечения ФСИН России с предложением рассмотреть возможность внесения изменений в приведенные акты Правительства Российской Федерации.

Законодательное закрепление положения о включении некоммерческих организаций в Реестр иностранных агентов не сопровождалось регламентацией порядка исключения из Реестра при прекращении иностранного финансирования либо занятия политической деятельностью — второго необходимого признака статуса «иностранная организация».

Пример 8. В марте 2015 года Президент Российской Федерации поддержал предложение Уполномоченного о разработке процедуры выхода НКО из Реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранной организации. Новый порядок был введен пунктом 7.1 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»³⁴³. Такая организация исключается из Реестра, если по результатам внеплановой проверки установлено, что некоммерческая организация в течение года, предшествовавшего дню подачи заявления об исключении этой организации из Реестра иностранных агентов, не получала денежные средства и иное имущество от иностранных источников или не участвовала в политической деятельности, осуществляемой на территории России. Таким образом, Уполномоченный призывает находить баланс интересов граждан, общества и государства и добиваться равного соблюдения прав всех участников отношений, требовать от правоприменителя, в особенности правоохранительных органов и судебной власти, проявить определенную лояльность по отношению к организаторам и участникам общественных организаций, не являющимся злостными нарушителями законодательства.

На личном контроле Уполномоченного находятся вопросы, касающиеся введения очередных «обязательных платежей», часто граничащих с откровенными поборами. В частности, это касалось многократного увеличения налогового бремени в связи с проведенной государственной кадастровой оценкой земель и взимания платы с грузовиков за пользование дорогами.

Пример 9. Многочисленные жалобы граждан на существенно возросшие налоговые платежи за земельные участки, используемые для индивидуального жилищного строительства, ведения дачного, личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества, послужили поводом для обращения Уполномоченного к Президенту Российской Федерации. По итогам встречи, состоявшейся 10 декабря 2015 года, Правительству Российской Федерации дано поручение спроектировать налоговые льготы для владельцев небольших земельных участков, приняв за основу в том числе предложения Уполномоченного по оптимизации порядка уплаты гражданами земельного налога: об унификации периодичности проведения на территории России государственной кадастровой оценки; о применении в целях налогообложения кадастровой стоимости земельных участков с даты внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о кадастровой стоимости, которые являются предметом оспаривания; об установлении единых требований к проведению государственной кадастровой оценки и обеспечению их соблюдения на территории всех субъектов Российской Федерации; об установлении ответственности оценщиков за допущенные при проведении кадастровой оценки ошибки, которые привели к искажению стоимости объекта оценки.

Пример 10. В начале декабря 2015 г. состоялась встреча Уполномоченного с дальнбойщиками, выразившими свое несогласие с правомочностью введения системы «Платон» — системы взимания платы за проезд транспортных средств с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн по всем автомобильным дорогам федерального значения. Уже 10 декабря на встрече с Президентом Российской Федерации обсуждались возникшие сложности и возможные пути уменьшения платы, взимаемой с крупнотоннажных грузовиков. Обращение Уполномоченного к Президенту Российской Федерации в защиту дальнбойщиков способствовало решению ряда поставленных ими вопросов. В частности, были снижены штрафы: от 5 до 10 тысяч рублей вместо 450 тысяч и 1 миллиона рублей соответственно — а также заморожены тарифы на взимание платы с дальнбойщиков на неопределенное время.

Уполномоченному поступают обращения граждан в связи с отсутствием (на федеральном уровне) законодательного регулирования порядка содержания домашних животных, обеспечения безопасности для окружающих, а также ответственности владельцев.

Пример 11. В декабре 2015 года Председателю Комитета Государственной Думы ФС РФ по природным ресурсам, природопользованию и экологии направлены замечания и предложения относительно двух законопроектов, которые регулируют вопросы, связанные с ответственным обращением с животными. Существует опасение, что ряд положений одного из законопроектов будет иметь декларативный характер. В этой связи законодателю предложено дополнить проекты в части осуществления регионального государственного надзора и контроля в области содержания животных, не относящихся к объектам животного мира, обитающих в состоянии естественной свободы, и ускорить их принятие³⁴⁴.

К числу предложений Уполномоченного, поддержанных Правительством Российской Федерации в 2015 году, следует отнести около 50 конкретных предложений, относящихся к соблюдению прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Предложения касаются создания условий содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, с учетом международных стандартов, в том числе основанных на рекомендациях Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, требованиях Европейских пенитенциарных правил и решениях Европейского Суда по правам человека³⁴⁵.

Пример 12. По предложению Уполномоченного в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие увеличенную ежемесячную сумму денежных средств, которую осужденные к лишению свободы имеют право расходовать на покупку продуктов питания и предметов первой необходимости³⁴⁶.

Пример 13. На рассмотрении Государственной Думы ФС РФ находится законопроект о внесении изменений в 72 статью УК Российской Федерации, внесенный еще в 2008 году³⁴⁷. Уполномоченный в своих обращениях неоднократно подчеркивал крайнюю важность реализации данной законодательной инициативы в связи с тем, что условия содержания под стражей подчас более строги, нежели условия отбывания наказания (не только не связанного с лишением свободы, но и в большинстве исправительных учреждений), и по степени ограничений соответствуют тюремным. Законопроект предусматривает зачет одного дня содержания под стражей за полтора дня отбывания наказания в колонии общего режима и два дня — в колонии-поселении. 18 февраля 2015 года законопроект принят в первом чтении. В настоящее время он включен Государственной Думой ФС РФ в примерную программу на апрель 2016 года. В случае принятия закон будет иметь обратную силу, что повлечет перерасчет срока отбывания наказания для всех заключенных, попадающих под его действие.

Пример 14. По-прежнему на контроле Уполномоченного находится вопрос охраны здоровья, материнства и детства в местах лишения свободы. Профильным ведомством разработан законопроект, согласно которому у суда появится возможность отсрочить отбывание наказания беременным женщинам не только на стадии исполнения приговора, но и на стадии его вынесения. В Министерство юстиции РФ направлено заключение с предложением о согласовании проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» в соответствии с протоколом заседания Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере от 15 июля 2015 года.

Пример 15. Внимательного подхода требует регламентация деятельности воспитательных колоний, а также применения меры взыскания в виде водворения в штрафной изолятор. В этой связи в апреле 2015 года в Минюсте России при участии представителей Уполномоченного состоялось заседание рабочей группы по рассмотрению соответствующего законопроекта. Кроме того, в Министерство направлены материалы, касающиеся необходимости внесения изменений и дополнений в уголовно-исполнительное законодательство по совершенствованию системы и порядка применения дисциплинарного воздействия на осужденных и лиц, содержащихся под стражей, с учетом соразмерности взыскания дисциплинарному проступку для рассмотрения на очередном заседании межведомственной рабочей группы.

Пример 16. В значительной степени требуют своего разрешения вопросы организации труда осужденных, в том числе его правовой основы. По этой причине Министру юстиции Российской Федерации было предложено проработать пути реализации положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года силами специалистов и сообщить о том, какие меры приняты по выполнению новых требований.

344. № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» и № 198013-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

345. Заключение Уполномоченного о согласовании проекта распоряжения Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.09.2015 № 1877-р «О внесении изменений в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р».

346. Федеральный закон от 13.07.2015 № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в части увеличения ежемесячных денежных сумм, предусмотренных для приобретения осужденными продуктов питания и предметов первой необходимости».

347. Проект федерального закона № 73983-5 «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации».

Правовая оценка законопроектов

В официальных обращениях к Уполномоченному содержатся предложения о правовой оценке законопроектов, например, заключение, замечание или отзыв. Такие предложения поступают со стороны субъектов, принимавших участие в законодательной деятельности от иных заинтересованных государственных органов.

Пример 17. В связи с запросом Департамента социального развития Правительства Российской Федерации правовой оценке подвергнут проект Положения о проведении независимой медицинской экспертизы, разработанный Минздравом России в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». По результатам исследования высказано мнение о необходимости уточнения ряда формулировок проекта, в том числе в части методов и форм проведения независимой медицинской экспертизы, сроков ее проведения, медицинских документов, представляемых заявителем в целях проведения экспертизы, и, что принципиально, правовых последствий ее проведения.

Пример 18. По просьбе Минздрава России Уполномоченным направлено заключение на представленные проекты федеральных законов «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» и Федеральный закон «О Службе по защите прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и граждан, проживающих в стационарных организациях социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами». Представленные законопроекты не поддержаны в том числе потому, что предлагаемая ими модель создания предусмотренной статьей 38 Закона Российской Федерации от 02 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» независимой службы защиты прав пациентов, к сожалению, не отвечает концепции ее действующей редакции и не предполагает создания надлежащего механизма эффективной защиты прав пациентов и получателей социальных услуг.

По-прежнему не искоренены в отечественной уголовно-исполнительной системе случаи избиения осужденных, которые зачастую приводят к нарушению основополагающих прав человека — права на жизнь и личную неприкосновенность.

Пример 19. В сентябре 2014 года было направлено обращение Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой учесть предложения Уполномоченного при доработке подготовленного ФСИН России законопроекта. Проект Федерального закона № 802242-6 «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» (глава 2).

Ряд правовых оценок сформулирован Уполномоченным инициативно на основании проводимого правового анализа законопроектов, принимаемых Государственной Думой ФС РФ в первом чтении, по которым высказана оценка с точки зрения как прямого нарушения прав человека, так и наличия обстоятельств, обуславливающих такие нарушения. Подчас инициатива рассмотрения внесенных в Государственную Думу ФС РФ законопроектов бывает вызвана вниманием к нему со стороны гражданского общества.

Пример 20. Так, Уполномоченным не поддержан принятый Государственной Думой ФС РФ 23 мая 2015 года Федеральный закон № 129-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», поскольку им предусмотрено установление несудебного порядка присвоения иностранным организациям (компаниям) влекущего негативные правовые последствия статуса нежелательных на территории Российской Федерации. Позиция Уполномоченного по данному вопросу опубликована на его официальном сайте³⁴⁸ (глава 2).

Пример 21. Рассмотрев внесенный членами Совета Федерации ФС РФ проект федерального закона № 879343-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных или не полностью дееспособных граждан», Уполномоченный направил в ответственный Комитет Государственной Думы ФС РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству свои замечания. Сомнению подвергнут ряд положений, в том числе излишняя коммерциализация

опекунской и попечительской деятельности, допускающая приобщение к ней и «опекунов-мошенников», как отмечают и участники общественного обсуждения законопроекта на сайте Совета Федерации ФС РФ. Весьма спорным представляется положение части третьей новой редакции статьи 38 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», согласно которой «полномочия службы могут осуществляться гражданами и негосударственными некоммерческими организациями, которые могут также принимать участие в финансировании деятельности службы».

Пример 22. Внимание Уполномоченного привлек также проект, касающийся «инструментария» исполнительного производства, принятый Государственной Думой ФС РФ в первом чтении 27 января 2015 года. В нем предусматривалось закрепление, по словам его авторов, «эффективных», а по сути, явно негуманных мер в отношении должников при неисполнении ими добровольно в установленный срок, без уважительных причин требований, содержащихся в исполнительных документах. В частности, предусматривалось наделение службы судебных приставов-исполнителей полномочием принимать самостоятельное решение об ограничении права должника на управление транспортным средством и (или) судном. По результатам рассмотрения этого законопроекта было установлено, что его нормы грубо посягают на права граждан. Данные нормы предусматривают хотя и временное, но все же реальное поражение должника в его правах на свободу передвижения, беспрепятственное использование принадлежащего ему имущества, а кроме того, посягательство на благосостояние его самого и его семьи. При этом стремления авторов законопроекта, направленные на поддержку узковедомственных интересов службы судебных приставов, ни в коей мере не согласуются с вытекающими из конституционных норм принципами пропорциональности, соразмерности, справедливости и равенства, которые должны соблюдаться при ограничении прав граждан. По сути же, предусмотренные законопроектом меры представляли собой ничто иное как несудебную карательную меру в отношении должника, применяемую к нему в качестве возмездия за то, что он «добровольно, в установленный срок и без уважительных причин не исполнил требований исполнительных документов». Эти и иные замечания Уполномоченного по законопроекту были изложены в обращении к председателю Комитета Государственной Думы ФС РФ по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству. К глубокому сожалению, они не возымели должного действия, и ущемляющие личные права граждан положения этого проекта все-таки реализовались в виде федерального закона³⁴⁹.

Пример 23. Уполномоченным не был поддержан и проект федерального закона № 272128-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенный Верховным Судом Российской Федерации. Возражения были направлены в профильный комитет Государственной Думы ФС РФ с просьбой учесть их при дальнейшей работе над документом. Первоначально законопроектом предусматривалось дополнить статью 274 УПК РФ положением об обязанности сторон обеспечить явку в судебное заседание лиц, показания которых представляются в качестве доказательств обвинения или защиты. Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 ноября 2015 года проект был отклонен. В декабре 2015 года была создана согласительная комиссия для преодоления возникших разногласий по данному Федеральному закону³⁵⁰.

В ряде случаев деятельность законодателей в 2015 году привлекала внимание Уполномоченного еще на этапе так называемого «нулевого чтения», то есть еще до внесения законопроектов в Государственную Думу.

Пример 24. Группой депутатов Государственной Думы ФС РФ 1 июля 2015 года был внесен проект федерального закона № 828616-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О полиции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который, по сути, наделяет полицию безграничными полномочиями, предоставляемыми по усмотрению полицейского начальства. Такие изменения ставят под сомнение конституционный принцип верховенства закона, в связи с чем сразу же вызвали большой общественный резонанс (глава 2).

Работа с обращениями по совершенствованию законодательства

Активная законотворческая, а также разъяснительная работа проводится в связи с обращениями уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, общественных объединений и граждан, содержащими предложения по совершенствованию законодательства или во-

349. Федеральный закон от 28.11.2015 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об исполнительном производстве” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

350. 18 февраля 2016 года Советом Государственной Думы было принято решение внести закон на рассмотрение Государственной Думы.

просам правоприменения. Во избежание коллизий в правоприменительной практике в 2015 году был осуществлен анализ регионального правового регулирования об уполномоченных по правам человека в соответствии с новым Федеральным законом.

Пример 25. В декабре 2014 года к Уполномоченному поступили две жалобы на нарушение имущественных прав граждан: от АНО «Фонд защиты вкладчиков» и от гражданки К. В результате анализа были выявлены недостатки отдельных положений Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 39-ФЗ «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя». Законом предусматривалась компенсационная выплата только тем гражданам Российской Федерации, которые проживают в Республике Крым и (или) городе Севастополе. Однако не были учтены интересы других граждан, которые также утратили хранившиеся в украинских банках сбережения, но проживают в иных субъектах страны, что и привело к нарушению. При изучении сложившейся ситуации было установлено, что проблема коснулась сотен российских граждан. В кратчайшие сроки Уполномоченным было направлено соответствующее обращение в Правительство Российской Федерации, которым, в свою очередь, были подготовлены необходимые изменения в названный закон, в том числе с учетом предложений Уполномоченного. Социально значимый для граждан Российской Федерации законопроект прошел все стадии законодательного процесса и подписан Президентом Российской Федерации.

Кроме того, даны ответы:

- заявителю М. — о внесении изменений в часть 1 статьи 321 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- заявительнице Г. — о совершенствовании процессуального законодательства в части заявления отвода судье, рассматривающему дело единолично;
- председателю Совета Московского городского отделения Общероссийской общественной организации «Российский союз бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей» — на предмет внесения изменений в Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах»;
- заместителю Министра образования и науки Российской Федерации — об оптимизации контрольно-надзорной деятельности в области высшего образования;
- уполномоченному по правам человека в Калужской области — о внесении изменений в статью 13 Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» — в части предоставления уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации права преодоления медицинской тайны.

Подготовка запросов

Одной из форм деятельности в сфере совершенствования законодательства о правах человека является обращение к государственным органам или должностным лицам о содействии в предоставлении актуальной информации и статистических данных, необходимых для принятия решения. В 2015 году Уполномоченным было направлено 302 запроса в компетентные органы.

Пример 26. Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О свободе совести и о религиозных объединениях”», разработчиком которого выступило Министерство юстиции Российской Федерации, изменен порядок создания и организации деятельности религиозных объединений. В этой связи Уполномоченному поступают обращения с предложениями об уточнении процедуры проведения государственной религиоведческой экспертизы: понятий и целей, правового статуса и ответственности экспертов, порядка проведения, формирования и организации деятельности Экспертного совета по проведению государственной религиоведческой экспертизы, требований к его заключению и правовым последствиям. В частности подчеркивалось, что закрытость и недоступность данной информации для граждан не способствует повышению уровня доверия населения

к органам публичной власти и не соответствует статье 29 Конституции Российской Федерации. 16 декабря 2015 года от Минюста России был получен ответ, на основе которого может быть продолжена подготовка предложений по совершенствованию законодательства.

Пример 27. Обращения, поступившие к Уполномоченному в 2015 году, послужили поводом для обнаружения недостатков в правовом регулировании порядка получения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в формах семейного образования и самообразования, а также в частных образовательных организациях, в том числе с религиозным компонентом. В связи с этим была инициирована работа по изучению и обобщению данных в сфере образования с целью подготовки предложений по совершенствованию регламентации данной сферы правоотношений. Мэру города Москвы С. Собянину был направлен запрос о предоставлении информация за 2010–2015 годы, которая в полной мере отразила бы реализацию москвичами конституционного права на получение общедоступного и бесплатного образования.

К законодательному процессу при непосредственном участии Уполномоченного относится также реализация некоторых предложений прошлого года.

Пример 28. В конце 2014 года выявленная Уполномоченным системная проблема — переполнение следственных изоляторов и исправительных учреждений, характерное для большинства регионов России — послужила поводом для обращения к Президенту Российской Федерации с просьбой поручить рассмотреть разработанные проекты постановлений об амнистии и о порядке их применения. По мнению Уполномоченного, в местах лишения свободы содержатся отдельные лица, не представляющие опасности для общества и не нуждающиеся в дальнейшем исправлении. Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 24 апреля 2015 года проект был успешно принят. По сообщению ФСИН России, с даты принятия постановления об амнистии к 70-летию Победы в Великой Отечественной войне по состоянию на 29 октября 2015 года из учреждений уголовно-исполнительной системы освобождены 231 558 человек.

Участие в мероприятиях

В целях мониторинга актуальных проблем в области прав человека и выработки правовой позиции по направлениям, средствам и способам совершенствования законодательства Уполномоченный инициирует проведение парламентских слушаний, конференций, круглых столов и иных мероприятий и участвует в их проведении. В 2015 году состоялось 196 подобных мероприятий.

Пример 29. С учетом сложившейся практики массовых нарушений права на условно-досрочное освобождение (УДО), а также освобождение от наказания в связи с тяжелой болезнью, Уполномоченным было направлено обращение к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением по совершенствованию правового регулирования данной сферы. Стороны согласились с тем, что такая работа может быть проведена только после изучения и анализа судебной практики с учетом изменений законодательства, вступивших в силу сравнительно недавно, и правоприменительной практики 2015 года. В заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, проведенного 5 июня 2015 года, принял участие заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации. В рабочую группу по изучению судебной практики по вопросу освобождения от наказания в связи с болезнью, а также по вопросам, возникающим при рассмотрении ходатайств об условно-досрочном освобождении осужденных от наказания, для подготовки изменений в законодательство были включены работники Аппарата Уполномоченного. Судам рекомендовано при рассмотрении вопросов об УДО признавать достаточным основанием одно лишь наличие у осужденных тяжелого заболевания, которое по терминологии Верховного Суда Российской Федерации «препятствует дальнейшему отбытию наказания».

3.3. Правовое просвещение

Основными целями государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан являются:

- формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма;
- повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности;
- создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения;
- внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм...

Основы государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № П-1168)

Самая важная часть воспитания — образование характера.

К.Д. Ушинский

Правовое просвещение в России по-прежнему остается одной из важных, но слабо реализованных составляющих развития гражданского общества и требует комплексного подхода. Интенсивное обновление законодательства, невысокий общий уровень правовой грамотности и неумение на практике отстаивать свои интересы зачастую приводят к непоправимым либо трагическим последствиям. Цель деятельности Уполномоченного в области правового просвещения состоит в повышении осведомленности граждан, в том числе и несовершеннолетних, о правах и свободах, гарантированных им законодательством Российской Федерации, а также механизмах защиты и восстановления нарушенных прав. Следует признать, данное направление находится, фактически, в начале пути.

В настоящее время чаще всего такая работа осуществляется посредством СМИ, что позволяет, образно говоря, проводить «правовую профилактику» значительной части аудитории. Так, например, в сентябре 2015 года на Общественном телевидении России (ОТР) стартовал еженедельный информационно-просветительский проект «Права человека». В эфире региональные уполномоченные и специалисты Аппарата федерального Уполномоченного рассказывают о соблюдении прав человека в регионе, своих проектах, о компетенциях и особенностях работы уполномоченных по правам человека в России.

Совместно с еженедельником «Аргументы недели» сформирована рубрика «Аргумент Уполномоченного». В доступной форме в ней рассказывается о компетенциях уполномоченных в регионах, даются ответы на правовые вопросы, а также рекомендации по правовому разрешению отдельных сложных ситуаций в повседневной жизни.

Кроме этого, в 2015 году был разработан и подготовлен новый раздел на веб-портале, посвященный вопросам правового просвещения. Для широкого круга населения разъясняются новые нормативно-правовые акты, подсказывается алгоритм разрешения той или иной правовой проблемы. Ситуации смоделированы на основе реальной практики работы Аппарата Уполномоченного. В этом разделе сайта также аккумулируются лучшие практики и программы правового просвещения в регионах, внедренные как региональными уполномоченными, так и в содружестве с другими ведомствами.

Межведомственное сотрудничество по осуществлению просветительских проектов связано с необходимостью формирования системы непрерывного правового просвещения, консолидации действий всех компетентных органов, участвующих в реализации Основ государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Можно выделить несколько примеров такого взаимодействия. Например, участие в рабочей группе по реализации Концепции непрерывного образования взрослых в России на период до 2025 года. Рабочая группа координируется Министерством образования Российской Федерации во взаимодействии с феде-

ральными и региональными органами исполнительной власти, общественными и профессиональными организациями. Одним из совместных опытов работы стала видеоконференция «Воспитание уважения к правам человека через правовое просвещение», состоявшаяся 19 ноября 2015 года в преддверии Всероссийского Дня правовой помощи детям. В ходе конференции был представлен и обобщен лучший региональный опыт в сфере правового просвещения. В обсуждении приняли участие региональные уполномоченные, представители Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, специалисты аппаратов уполномоченных по правам ребенка, эксперты РАНХиГС, а также руководители общественных организаций, школ, вузов и центров правовой информации.

Отдельное внимание уделяется работе с представителями старшего поколения для разъяснения их прав и законных возможностей. Например, в ноябре 2015 года была инициирована и проведена акция «Правовой марафон для пенсионеров», организованная совместно с общероссийским движением «50 ПЛЮС». В течение трех дней было проведено 409 бесплатных консультаций, а также несколько семинаров по правовой грамотности. Учитывая большую востребованность этой правовой акции, было принято решение сделать «Правовой марафон для пенсионеров» ежегодным мероприятием и расширить его программу и географию. Он уже включен Министерством образования и науки РФ в план мероприятий по реализации Концепции развития непрерывного образования взрослых в Российской Федерации на период до 2025 года.

Одним из традиционных направлений является работа с вузами. В 2015 году подписаны соглашения о сотрудничестве с ВГУЮ (РПА Минюста России), МАЭП, РАП, МФЮА, разработаны планы совместных мероприятий с МГУ, МГЮА, РАНХиГС, РГГУ, Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Студенты этих вузов проходят практику в профильных отделах Аппарата Уполномоченного, участвуют в ознакомительных экскурсиях и открытых лекциях.

Как и ранее, Уполномоченным поддерживается магистерская программа «Международная защита прав человека», реализуемая на базе консорциума вузов-партнеров (РГГУ, РУДН, МГИМО) при поддержке Верховного комиссара ООН по правам человека, проводятся лекции, семинары, летние школы по правам человека³⁵¹.

На 2016 год вместе с поиском новых форм повышения уровня правовой культуры запланировано дальнейшее развитие сотрудничества в рамках правового просвещения со СМИ, а также научным и студенческим сообществами. Намечено расширение работы с различными целевыми аудиториями, направленной на получение российскими гражданами знаний и практических навыков в области правового просвещения. Например, в 2015 году Уполномоченный вошел в Организационный комитет проекта РосНОУ МИПИ «Правовые волонтеры». На учебный 2015/ 2016 год утверждена тема «Правовое просвещение в области прав человека». Разработаны первый и третий этапы игры: блок вопросов по правозащитной тематике и правозащитный квест. В рамках работы с молодежной аудиторией — вузами и школами — начнется реализация нескольких просветительских проектов, разработанных в 2015 году. Сотрудничество с рядом федеральных музеев предусматривает правозащитные квесты и лекции; с вузами — программу образовательных модулей правозащитной тематики. В рамках межведомственного взаимодействия в 2016 году запланирован старт Всероссийского конкурса информационно-методических разработок по правовому просвещению, который готовится совместно с Минюстом России, МВД России, Ассоциацией юристов России (молодежное крыло) и Ассоциацией учителей права России. Кроме этого, планируется социально-просветительская акция, приуроченная ко Дню правовой помощи детям с участием региональных уполномоченных, а также два телемарафона на канале ОТР: 5 июня 2016 года, во Всемирный день охраны окружающей среды, состоится телемарафон «Защита экологических прав» с прямыми включениями из регионов РФ, а в Международный день инвалидов — телемарафон «Защита прав инвалидов».

351. 19 июля 2015 года — семинар в рамках программы стажировки русскоязычных представителей коренных народов, организованный совместно с РУДН и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. 22–26 июня 2015 года — участие в работе III летней школы по правам человека в Казани.

Ключевое внимание уделяется и популяризации бескорыстных принципов, великих поступков обычных людей. 10 декабря 2015 года состоялась десятая юбилейная торжественная церемония награждения медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Спешите делать добро», традиционно приуроченная ко Дню прав человека. Критериями для присвоения награды являются самоотверженность, героизм и мужество, проявленные в условиях угрозы нарушения прав и свобод человека.

Медалью Уполномоченного награждаются не видные правозащитники, а обычные люди, совершившие великие поступки. Медаль была учреждена в 2005 году. За десять лет существования этой награды более 500 человек становились номинантами и только 90 стали ее лауреатами. В 2015 году медаль получили еще 11 лауреатов, двое из них — посмертно.

В 2015 году за мужество посмертно награжден младший сержант полиции А. Баннов, погибший при попытке задержать преступника. Незадолго до трагической смерти А. Баннов отпраздновал свой 22 день рождения. Также посмертно награжден молодой спортсмен из Якутии А. Никифоров, который ценой своей жизни спас тонувшего ребенка.

За милосердие, проявленное к безнадежно больным детям, к награде представлен В. Вавилов, основатель одного из первых в России и первого в Республике Татарстан детского хосписа. Третьеклассница из Миасса (Челябинская область) С. Журавлева была представлена к награде региональным уполномоченным за то, что добилась восстановления заброшенного памятника героям Великой Отечественной войны.

За активную работу по повышению правовой культуры населения награждена библиотекарь из Омской области И. Быкова. Инвалид с детства, более 34 лет она отдала просветительской деятельности. Ей удалось организовать нестационарное библиотечное обслуживание для жителей отдаленных деревень.

Е. Кацан и Ю. Безнос, жительницы Псковской области, стали лауреатами премии за мужество, проявленное в условиях угрозы здоровью и жизни ребенка: они спасли маленького мальчика от педофила. За мужество был также награжден восемнадцатилетний А. Косторов из Хакасии, который спас двоих детей и двоих пожилых хозяев из горящего дома в своем селе.

За существенный вклад в создание доступной среды для лиц с ограниченными возможностями награжден К. Рабинович, инвалид с детства. Он стал одним из организаторов привлечения инвалидов к занятиям спортом в Шатурском районе Московской области. При его поддержке и обучении десятки инвалидов адаптировались в нормальную социальную среду.

А. Роганин, сотрудник пожарной лаборатории МЧС в Белгородской области, рискуя собственной жизнью, спас двухлетнюю девочку, которая провалилась в канализационный колодец. За героизм, проявленный при чрезвычайных обстоятельствах, он был награжден медалью Уполномоченного.

Психолог из Санкт-Петербурга А. Федорова награждена за то, что предотвратила роковые события. Оказавшись случайным свидетелем разворачивающейся драмы, она сумела найти нужные слова и отговорить мужчину, который стоял на балконе третьего этажа с малолетней дочерью на руках, от совершения суицида.

Десятая юбилейная церемония вручения медали Уполномоченного по правам человека в России «Спешите делать добро» проходила в стенах Государственного центрального музея современной истории России. И это логично, ведь лауреаты медали — это те мужественные, неравнодушные люди, которые конкретными делами и поступками вписывают в историю нашей страны ее лучшие страницы.

3.4. Международное сотрудничество

Российская Федерация выстраивает международные отношения на принципах международного права, обеспечения надежной и равной безопасности государств, взаимного уважения народов, сохранения многообразия их культур, традиций и интересов.

Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»

Не надо забывать старого правила: кто хочет, чтобы с ним уважительно обходились другие, тот прежде всего должен уважать себя сам.

Н.С. Лесков

Одно из важных направлений деятельности — это взаимодействие с международными организациями, омбудсменами других стран и официальными представителями иностранных государств.

В 2015 году Бюро Международного Координационного Комитета национальных правозащитных институтов Совета ООН отметило деятельность российского правозащитного института как полностью соответствующую «Парижским принципам». Сертификат с высшим аккредитационным статусом «А» был выдан Уполномоченному 12 марта. В течение года на международных площадках была представлена позиция Уполномоченного о выполнении Российской Федерацией Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. А также представлен комментарий о борьбе с расизмом к докладу Европейской Комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью Совета Европы.

Кроме этого, 15–16 июня 2015 года в Женеве Уполномоченный участвовал в работе 29 сессии Совета по правам человека ООН. Темами обсуждения стали защита прав перемещенных лиц, мигрантов, а также вопросы обеспечения гендерного равенства. 16 июня в штаб-квартире УВКПЧ ООН прошла встреча Уполномоченного с Верховным Комиссаром Зейд Раад аль Хусейном, с президентом Совета по правам человека ООН, послом Йоахимом Рюккером, представителями МИД Швейцарии и постоянным представителем Швейцарской конфедерации при международных организациях в Женеве Александром Фазелем.

17–19 июня 2015 года состоялась рабочая поездка в Париж, целью которой было обсуждение практического опыта по организации пенитенциарной системы. В рамках визита были проведены встречи с уполномоченным по правам человека во Франции Жаком Тубоном, директором его территориальной сети Бенуа Норманом, французским экспертом в области ограниченной трудоспособности Фабьеном Жегу, генеральным инспектором мест лишения свободы Аделин Азан, заместителем директора пенитенциарной администрации Шарлем Джиусти и с представителями некоммерческих организаций.

12–13 марта 2015 года управляющий делами Уполномоченного по правам человека в России принял участие в 28 Ежегодном заседании Международного Координационного Комитета национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (МКК) в Женеве. Его участники обсудили стратегию развития государственных институтов правозащиты после 2015 года и проблему жестокого обращения с женщинами. Внимание также было уделено перспективам защиты прав лиц с ограниченными возможностями. На полях заседания состоялись встречи с президентом Совета по правам человека ООН, послом Йоахимом Рюккером и уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека Валерией Лутковской.

В мае 2015 года представители Уполномоченного приняли участие в семинаре Совета Европы «Роль национальных институтов по защите прав человека в привлечении внимания к случаям недостаточной информированности по фактам дискриминации и преступлениям на почве ненависти».

На семинаре «Роль национальных правозащитных институтов в продвижении и защите прав человека в рамках ОБСЕ», прошедшем в Варшаве 1–3 июня 2015 года, выступил с докладом сотрудник Аппарата Уполномоченного.

3–4 июня 2015 года в Брюсселе состоялось Специальное Собрание для национальных институтов защиты прав человека, в котором принял участие сотрудник Аппарата Уполномоченного. Представители гражданского общества, научных кругов и национальных институтов защиты прав человека из всех регионов рассмотрели роль, потенциал и проблемы национальных институтов в контексте оказания им поддержки со стороны Европейского союза, а также обсудили вопросы бизнеса, экономических, социальных и культурных прав.

Представитель Уполномоченного также принял участие в конференции ОБСЕ по проблематике безопасности журналистов, свободе и плюрализму СМИ в условиях конфликта, состоявшейся 15–16 июня 2015 года в Вене.

21 сентября — 2 октября состоялось заседание по реализации мер по вопросам человеческого измерения (HDIM). В работе крупнейшей ежегодной европейской конференции по вопросам прав человека и демократии, проводимой БДИПЧ ОБСЕ, также приняли участие представители Уполномоченного. Традиционно на мероприятии отслеживается реализация договоренностей по вопросам человеческого измерения, обсуждаются связанные с этим проблемы, происходит обмен примерами положительных практик и вырабатываются рекомендации для дальнейших улучшений.

В октябре 2015 года заместитель управляющего делами Уполномоченного принял участие в работе международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод». Конференция была организована в Санкт-Петербурге Конституционным Судом РФ совместно с Генеральной дирекцией по правам человека и верховенству права Совета Европы.

Также в октябре 2015 года прошло несколько экспертных заседаний о практических аспектах работы с Европейским судом. 8 октября 2015 года на базе Европейского учебного института (ЕУИ) МГИМО состоялась презентация первого в России дистанционного курса программы HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) Совета Европы «Европейская конвенция по правам человека и убежище». Презентация курса прошла с участием представителей Уполномоченного, Совета Европы, Европейского учебного института, УВКБ ООН, Минюста России, МИД России, ФМС России, судьи ЕСПЧ, академического и экспертного сообществ. По итогам участники достигли договоренности о создании рабочей группы по адаптации курса к российским правовым и правоприменительным реалиям. А 30 октября 2015 года состоялось экспертное мероприятие «Сложности применения решений Европейского суда по правам человека: диалог, посвященный вопросам права голоса людей, находящихся в заключении».

Кроме этого, впервые сотрудники Аппарата Уполномоченного стали подробно знакомиться с работой УВКПЧ ООН и представительством Российской Федерации в Женеве в ходе стажировки для представителей национальных институтов защиты прав человека. В течение года три сотрудника Аппарата прошли такую стажировку.

В 2015 году продолжалась совместная работа с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и Советом Европы по проектам, направленным на внедрение международных стандартов и механизмов правовой защиты в столице и регионах, развитие общественно-наблюдательных комиссий и эффективное межнациональное взаимодействие.

Так, в июне 2015 года с Советом Европы было подписано новое соглашение о реализации проекта «Российские ОНК — новое поколение», работа над которым запланирована на три года. Проект нацелен на развитие института общественного контроля соблюдения прав человека в местах принудительного содержания и оказание помощи осужденным. Он является уникальным для всех стран Совета Европы.

Впервые было налажено трехстороннее сотрудничество Уполномоченного с Советом Европы и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. В рамках этого сотрудничества началось ознакомление региональных уполномоченных со структурой Совета Европы и ООН, механизмами рассмотрения индивидуальных жалоб, а также международными обязательствами России в области защиты прав человека. В сентябре в Волгограде прошел первый семинар из программы «Международные стандарты и механизмы по правам человека для сотрудников федерального и региональных аппаратов уполномоченных по правам человека в Российской Федерации». Продолжение программы запланировано на 2016 год.

В рамках проекта «Постконфликтная программа для Чеченской Республики» в Грозном состоялась конференция о правовом просвещении с учетом исконных традиций и ценностей чеченского народа.

О взаимодействии с Советом Европы и партнерском участии других государственных ведомств в совместных программах по линии Уполномоченного по правам человека было рассказано в апреле 2015 года на очередном заседании Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы (МВК) под председательством главы МИД России Сергея Лаврова.

Один из новых проектов 2015 года связан с проведением в России в 2018 году Чемпионата мира по футболу. В ряде российских городов пройдет серия семинаров, посвященных методам и формам борьбы с дискриминацией и ксенофобией, проявляемой во время спортивных соревнований. Организация мероприятий проходит совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека при участии Российского футбольного союза и Минспорта России. Первый семинар «Опыт создания среды, свободной от дискриминации в современном футболе» состоялся в начале июня 2015 года в Москве. Второй семинар «Роль уполномоченных по правам человека в борьбе с расизмом и дискриминацией в футболе» прошел в Санкт-Петербурге осенью.

В течение года состоялся ряд встреч с делегациями УВКПЧ ООН, Совета Европы, Европейского союза, ОБСЕ, ПАСЕ, послами более 30 разных стран мира, а также с представителями международных правозащитных и общественных организаций³⁵².

Международное сотрудничество в том числе нацелено и на восстановление нарушенных прав россиян за рубежом, а также для защиты законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России. В процентном соотношении жалобы, разрешение которых связано с международным правом, условно разделены на следующие направления:

- обращения соотечественников, проживающих за рубежом (24%);
- запрос на разъяснения по порядку обращения российских граждан в Европейский Суд по правам человека и другие международные организации (21%);
- общие вопросы толкования международно-правовых норм в области прав человека (11%);
- порядок въезда и выезда граждан за пределы Российской Федерации (8%);
- различные иные, отдельные вопросы (36%).

Можно отметить, что жалобы данного характера поступают из разных стран и регионов. При этом в целом из субъектов Российской Федерации в 2015 году поступил 61% от всех жалоб, из стран ближнего зарубежья — 26%. Из дальнего зарубежья поступило 13% от общего количества всех обращений с международно-правовой спецификой.

Поступившие жалобы от соотечественников преимущественно касаются вопросов охраны семьи (материнства, отцовства и детства, усыновления российских детей иностранными гражданами), пенсионного обеспечения, вопросов получения гражданства, законности привлечения к уголовной ответственности, доступа к судебной защите, а также условий нахождения в местах принудительного содержания.

Многие граждане России, проживающие за рубежом, поддерживающие русскую культуру, сохраняющие русский язык в своих семьях и в странах проживания, испытывают на себе недопусти-

мые для цивилизованного мира дискриминационные меры, встроенные в национальную политику ряда стран — бывших республик СССР. Они прямо или косвенно направлены на сокращение русскоязычного и русскоэтнического пространства, на понижение статуса русского языка, на ограничение возможностей получения образования на русском языке, на закрытие доступа к российским информационным и культурным ресурсам.

Даже в тех странах, которые имеют межгосударственные соглашения с Россией об особом правовом статусе граждан Российской Федерации в государствах проживания, уравнивающие их в правах с гражданами страны проживания (за исключением некоторых политических прав), наши соотечественники нередко дискриминированы в трудовых, имущественных, социальных отношениях, в праве на образование. Зачастую они ограничены и в способах защиты свои прав в судах, возможности получать квалифицированную юридическую помощь, поскольку практиковать российским адвокатам в зарубежных государствах не допускается, а местные, как правило, защищают граждан Российской Федерации неохотно и неэффективно.

Остро стоит вопрос об ограничении родительских прав граждан России за рубежом. Нередки случаи безосновательного и по сути противоправного разлучения детей и родителей в семьях, где гражданином России является только один из родителей. Поводом к такому произволу нередко служит и отсутствие российского гражданства у ребенка, которое нельзя оформить без взаимного волеизъявления обоих родителей, тогда как приобретение иностранного (не российского) гражданства не встречает препятствий. При этом россияне остаются без защиты своих родительских прав и со стороны России, а ребенок — без отца, или, что чаще и еще более трагично — без матери.

Возрастает количество запросов граждан к Уполномоченному о разъяснении порядка обращений в Европейский Суд по правам человека и другие международные организации. В 2015 году за разъяснениями обратились жители из 45 субъектов Российской Федерации, при этом наибольшее количество обращений по данной тематике поступило из Московского региона и Татарстана (12% и 7% соответственно).

Кроме вышеуказанных групп жалоб, граждане сталкиваются с различными проблемами, связанными с выездом за пределы государства проживания, оформлением виз, получением, восстановлением или заменой документов. Имеют место трудности с реализацией избирательных прав, в том числе из-за малочисленности и удаленности избирательных участков. Поступают жалобы также на недопустимо халатное отношение должностных лиц к запросам соотечественников, проживающих или временно пребывающих на территории иностранных государств.

В решении проблем, имеющих международно-правовую специфику, огромную роль играет каждодневное рабочее взаимодействие и сотрудничество с Министерством иностранных дел Российской Федерации. С его помощью многие обращения к Уполномоченному получили свое положительное разрешение.

Одним из таких примеров может служить совместная работа по освобождению экипажа танкера «Механик Чеботарев».

Пример 1. В октябре 2015 года к федеральному Уполномоченному обратился уполномоченный по правам человека в Астраханской области с просьбой помочь в возвращении на Родину экипажа танкера «Механик Чеботарев». Танкер под российским флагом был задержан 16 сентября в территориальных водах Ливии в 14 милях от нефтяного порта Зуvara. Ливийские власти заподозрили судно в контрабанде ливийской нефти, хотя танкер шел без груза на борту. «Механик Чеботарев» приписан к порту Астрахани, 8 из 12 задержанных членов экипажа — местные жители. Уполномоченным было незамедлительно направлено обращение в Консульский Департамент МИД России за содействием в разрешении этого инцидента. В результате совместных действий два члена экипажа были освобождены еще в октябре, а 18 декабря 2015 года экипаж судна вернулся в Россию.

3.5. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Ст. 2 Конституции Российской Федерации

2015 год стал поистине знаковым этапом в существенном развитии и укреплении института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В апреле 2015 года были приняты два актуальных для этого института закона. Федеральный закон от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» определил общефедеральные основы статуса региональных уполномоченных. Федеральный конституционный закон от 6 апреля 2015 года № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"» установил более четкий порядок взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Ранее организация и деятельность института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации осуществлялась на основе Конституции Российской Федерации (ст. 72); Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ст. 5); конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривавших учреждение в регионе должности уполномоченного по правам человека и регулировавших его деятельность. Первыми из субъектов Российской Федерации законы об уполномоченных по правам человека приняли Республика Башкортостан и Свердловская область: 30 апреля и 16 мая 1996 года, то есть раньше, чем был принят соответствующий Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В последующие годы аналогичные законы были приняты в остальных субъектах Российской Федерации, что, однако, не всегда незамедлительно влекло назначение уполномоченных на должность³⁵³.

Развитие законодательства о государственном правозащитном институте шло параллельно, как на федеральном, так и на региональном уровне. Федеральными законами предусматривалось внесение изменений в отраслевое законодательство, расширявших компетенцию уполномоченных по правам человека³⁵⁴. В свою очередь субъектами Российской Федерации за период 1997–2015 годов было принято около 600 законов, направленных на совершенствование законодательных основ об уполномоченном по правам человека в своих регионах.

Фактическое отнесение правового регулирования статуса и деятельности региональных уполномоченных к ведению субъектов Российской Федерации создавало массу организационных и технических затруднений, порождало путаницу и коллизии в региональном законодательстве, что в конечном счете негативно сказывалось на регулировании и осуществлении правозащитной деятельности. В значительной мере это происходило в связи с отсутствием соответствующего системного развернутого федерального правового акта законодательного уровня. После принятия упомянутых федеральных законов 2015 года данная проблема во многом была устранена.

Предшествовал этому длительный этап становления института уполномоченного по правам человека, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Особую роль в этом процессе сыграли координационные советы.

Роль координационного совета в развитии института

Зарождались эти советы путем самоорганизации, по инициативе «снизу». Первым шагом, за-

353. В настоящее время не имеют уполномоченных по правам человека Республика Тыва и Чукотский автономный округ. При этом Закон Чукотского автономного округа от 05.04.2005 № 35-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Чукотском автономном округе» принят Думой Чукотского автономного округа 31 марта 2005 года. Конституционный закон Республики Тыва «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва» был принят еще в 1999 году, но институт существовал исключительно на общественных началах. Планы 2011 года включить в бюджет расходы по содержанию института и назначить на должность уполномоченного до сих пор не осуществлены. См.: В Тыве появятся уполномоченные по правам человека и по правам ребенка // Журнал Новые исследования Туву, 3 декабря, 2010 URL: <http://www.tuva.asia/news/tuva/2782-ombudsmen.html> (дата обращения: 15 дек. 2015 г.).

354. Рис. 12. Развитие института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

ложившим основы этой формы взаимодействия уполномоченных по правам человека, явилось Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии между некоторыми региональными уполномоченными, подписанное 6 октября 2000 года в Астрахани. В 2001 году на встрече уполномоченных в Смоленске был учрежден совещательный орган — Координационный совет, действующий на постоянной основе, в который вошли уполномоченные, представляющие центральные регионы России (впоследствии вошедшие в состав Центрального федерального округа). Приоритетами этого Совета стали: совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека, утверждение и развитие института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, укрепление его авторитета. По аналогии с этим первым советом впоследствии были учреждены координационные советы уполномоченных по правам человека во всех остальных федеральных округах.

В 2011 году Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации совместно с уполномоченными по правам человека в субъектах Федерации в целях формирования организационных основ сообщества уполномоченных по правам человека в Российской Федерации был учрежден общероссийский Координационный совет российских уполномоченных по правам человека. С тех пор на нем обсуждаются наиболее острые и актуальные проблемы, зачастую с участием представителей органов государственной власти, осуществляются важные функции по выработке единой политики в решении насущных вопросов, по обмену текущей информацией, опытом правозащитной деятельности и правового просвещения граждан в области прав человека.

Об институте

В ходе многочисленных заседаний координационных советов неоднократно озвучивалась необходимость совершенствования законодательства, направленного на восполнение пробелов в правовой регламентации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и порядка их взаимодействия с федеральным Уполномоченным.

Результатом этих усилий в 2015 году стали предложения Уполномоченного по совершенствованию норм, регулирующих деятельность региональных уполномоченных. Предложения были поддержаны Президентом Российской Федерации и реализованы во внесенных им в Государственную Думу законопроектах, оперативно обретших усилиями Государственной Думы силу законов³⁵⁵. Таким образом были закреплены сложившиеся и установлены новые формы взаимодействия федерального и региональных уполномоченных, а также определены основы статуса региональных уполномоченных. Кроме этого, уполномоченным по правам человека были предоставлены новые и важные процессуальные полномочия³⁵⁶.

Новое законодательное регулирование поставило перед сообществом уполномоченных очередную сложную задачу, связанную с приведением регионального законодательства к единым стандартам, сформулированным в вышеназванных законах. На этом пути возникали многочисленные трудности, как в плоскости понимания той или иной нормы закона, необходимости уточнения его отдельных положений, так и в области взаимодействия с органами власти субъектов Российской Федерации.

Число обращений региональных уполномоченных к федеральному Уполномоченному в 2015 году значительно увеличилось: из всех обращений по вопросам правового регулирования более половины касались толкования норм Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в новой редакции), закрепивших на федеральном уровне институт региональных уполномоченных.

Различные аспекты совершенствования правового регулирования деятельности уполномоченных по правам человека, направленные на обеспечение независимости государственного правозащитного института уполномоченного и его надлежащее функционирование, обсуждались на заседаниях Координационного совета 2015 года.

Например: заседание с участием уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ (Хабаровск, 23 июля 2015 года); научно-практическая конференция и расширенное заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе (Новгород, 5 ноября 2015 года).

9–10 июня 2015 года на Координационном совете российских уполномоченных по правам человека по итогам обсуждения форм и методов взаимодействия федерального и региональных уполномоченных, вопросов укрепления и развития института региональных уполномоченных были приняты решения:

- содействовать приведению в трехмесячный срок законов субъектов Российской Федерации об уполномоченных в соответствие с федеральным законодательством;
- рекомендовать создавать аппараты уполномоченных со статусом юридического лица;
- разработать Положение о Совете уполномоченных;
- разработать и утвердить Положение о порядке подготовки и рассмотрения вопросов согласования кандидатур на должность уполномоченных и проведения консультаций с законодательными органами субъектов Российской Федерации в случае досрочного прекращения полномочий.

Исходя из этих решений и реализуя право оказывать региональным уполномоченным организационную, правовую, информационную и иную помощь, Аппарат Уполномоченного подготовил и согласовал с Государственно-правовым управлением и Управлением внутренней политики Президента Российской Федерации Рекомендации по совершенствованию законодательства об уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека».

Были приняты «Положение о согласовании кандидатур на должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, проведении консультаций о досрочном прекращении его полномочий» и Регламент инициирования Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации проведения общественной проверки и общественной экспертизы.

По итогам заседания Координационного совета от 7 декабря 2015 года закончена работа над подготовкой Положения о Совете уполномоченных по правам человека — постоянно действующем консультативном и совещательном органе при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.

Работа над региональным законодательством

Во второй половине истекшего года Уполномоченным была организована работа по приведению регионального законодательства в соответствие с требованиями федерального законодательства. На момент принятия изменений федерального законодательства в различных субъектах Российской Федерации оставались значительные и чрезмерно разнообразные разночтения по вопросам правового статуса уполномоченных, объема их задач, полномочий, системы и характера взаимоотношений с иными органами государственной власти. В противоречии с новым федеральным законодательством находилось правовое регулирование большинства субъектов Российской Федерации, в первую очередь в части определения круга субъектов выдвижения (представления) кандидатур, регламентации процедур их обсуждения, согласования и утверждения. Не был реализован принцип альтернативности кандидатур на должность регионального уполномоченного. Имели место значительные расхождения в части выдвигаемых требований к кандидатам на должность уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. В некоторых регионах была неоправданно ограничена компетенция уполномоченных. В ряде субъектов не соответство-

вали требованиям федерального законодательства сроки избрания первого уполномоченного после принятия регионального закона и сроки избрания нового уполномоченного по истечении срока полномочий его предшественника.

Вопреки установкам федерального законодательства на максимальное гарантирование политической, организационной, финансовой, иной независимости уполномоченных по правам человека, в некоторых региональных законах по-прежнему предусматривалась подотчетность уполномоченного по правам человека иным высшим органам власти. В отдельных субъектах Российской Федерации не предполагалось создание собственного рабочего Аппарата Уполномоченного, а обеспечение деятельности возлагалось на другие государственные структуры или казенные учреждения.

Такая вариативность создавала неравные условия для деятельности уполномоченных в отдельных регионах, что негативно сказывалось на качестве защиты прав, свобод и законных интересов граждан, и, следовательно, приводило к прямому нарушению норм Конституции Российской Федерации, гарантирующих равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места его жительства.

Способ разрешения данной проблемы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации усмотрел в выработке и предложении регионам в качестве универсального образца Модельного закона — своего рода методического пособия, которое включало бы основные правовые положения, определяющие порядок избрания (назначения) и функционирования уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации (был подготовлен к декабрю 2015 года).

В нем отражены важнейшие положения Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 26 февраля 1997 года «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», нормы статьи 16.1 актуальной редакции Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», правила Положения о согласовании с федеральным уполномоченным по правам человека кандидатур региональных уполномоченных, иные правовые положения. При этом Модельный закон формировался с учетом аналитики многочисленных информационных источников, в том числе обращений, поступающих к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации от региональных уполномоченных, аккумулировался положительный опыт регионального законодательства, в текст закона внесено все лучшее, выработанное практикой.

Модельный закон был представлен 7 декабря 2015 года на заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека с участием практически всех субъектов РФ, который проходил в Москве под председательством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

По итогам сбора замечаний и предложений Модельный закон направлен в регионы и размещен на сайте Уполномоченного³⁵⁷.

Не менее актуальным было вынесение на обсуждение Положения о Совете уполномоченных по правам человека. Совет в качестве консультативного и совещательного органа образован в соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 36.2 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в целях оказания содействия федеральному Уполномоченному в реализации его компетенции, в том числе в вопросе обеспечения эффективной деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обрел новую динамику и вывел общественные отношения, сложившиеся в сфере правозащитной деятельности государства, на качественно новый уровень.

Деятельность региональных уполномоченных

В соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации и практикой назначения на должность уполномоченных, ими являются квалифицированные специалисты в области прав человека, опыт правозащитной деятельности которых представляет собой неоспоримую ценность. Чаще всего на должность Уполномоченного по правам человека назначаются мужчины (56 человек) (рис. 4).

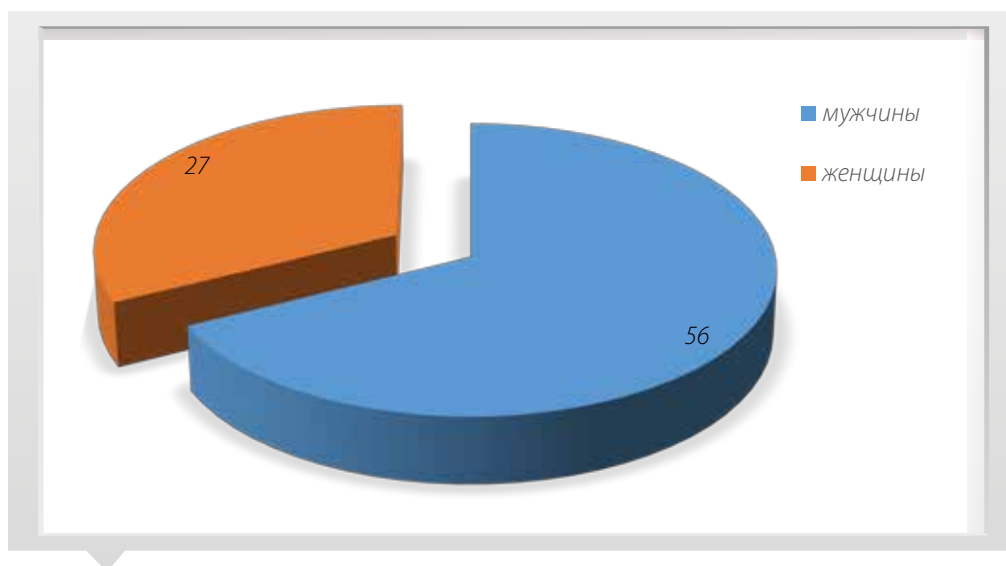


Рис. 4

В большинстве случаев, уполномоченные — это люди зрелого возраста: от 51 до 60 лет (32 человека) и от 61 до 70 лет (34 человека) (рис.5).

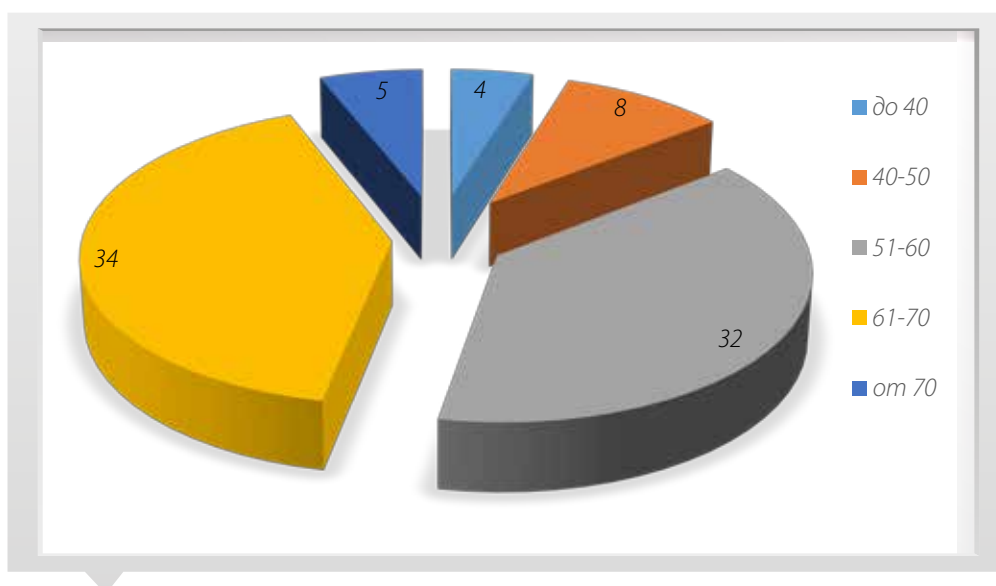


Рис. 5

На текущий момент из 83 уполномоченных все имеют высшее образование, некоторые — два высших образования (28 человек) или три (четыре человека); 15 человек имеют ученую степень кандидата наук, семь — доктора наук. Уполномоченный не обязательно должен быть юристом, главное для него — иметь опыт правозащитной деятельности и занимать активную жизненную позицию. Большинство уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (59,6%), имеют (либо имели первым) гуманитарное образование, в том числе юридическое, экономическое,

педагогическое и др. Как правило, юридическое образование выбиралось в качестве второго высшего. Меньше половины, но значительная часть уполномоченных (40,4%) имеет техническое или естественнонаучное образование (это обычно первое образование).

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации обладают богатым профессиональным и управленческим опытом: проходили службу в качестве офицеров Вооруженных сил (9) либо в правоохранительных органах и силовых структурах (10), в прокуратуре (11); избирались депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (25) либо депутатами Государственной Думы (4); избирались (назначались) главой муниципального образования/главой администрации (4); имеют опыт государственной или муниципальной службы (49); опыт работы в крупных профсоюзных объединениях (4); ранее являлись уполномоченными по правам ребенка (2); адвокатами (2), судьей (1). Профессиональная и правозащитная деятельность многих из них была удостоена высоких наград и различных поощрений. Десять человек награждены воинскими наградами, 42 — другими государственными наградами. Почетные звания имеют 21 человек, один — звание героя Российской Федерации с вручением знака особого отличия — медали «Золотая Звезда». 22 человека назначались на должность Уполномоченного по правам человека неоднократно (рис. 6).

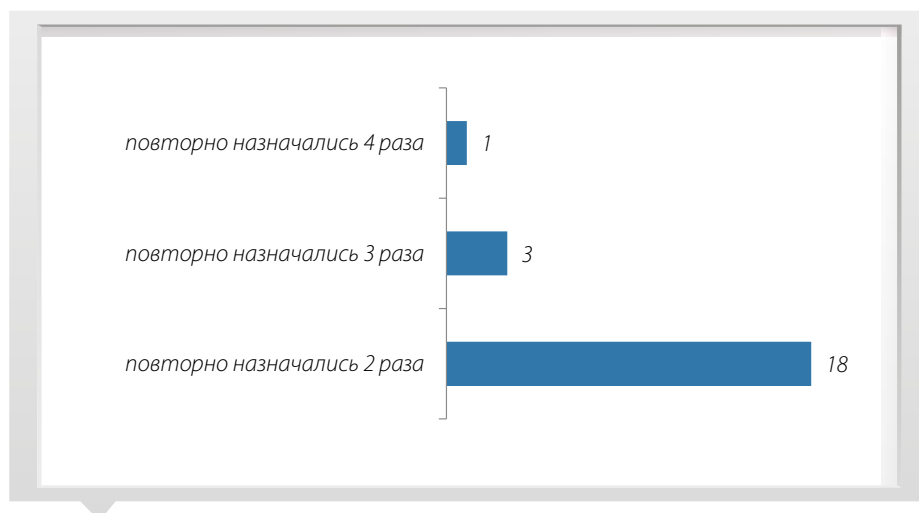


Рис. 6

По окончании календарного года каждым Уполномоченным подводятся итоги работы, обобщенные в докладе. Современное законодательство субъектов Российской Федерации не имеет унифицированной формы изложения и подачи материала о деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации.

Например, названия ежегодных докладов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, согласно закону субъекта Российской Федерации, отличаются значительным разнообразием (19 различных названий), но могут быть объединены в три основные группы (рис. 7).

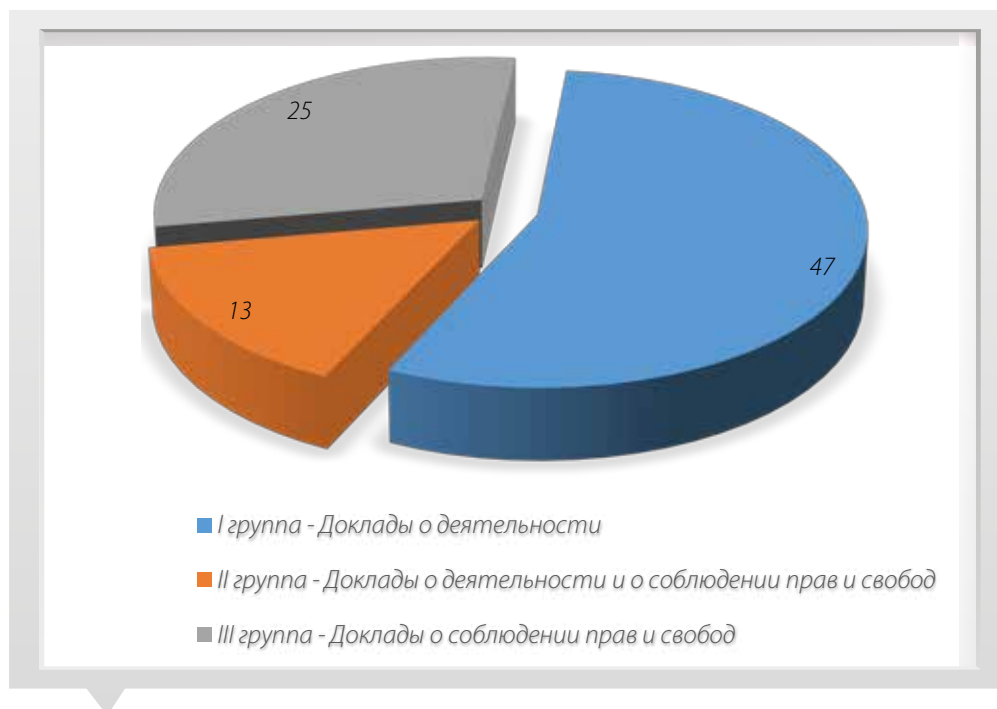


Рис. 7

Отличаются и сроки представления доклада. В 21 субъекте Федерации не оговорен обязательный срок: либо доклад должен быть представлен «по окончании календарного года» (в 17 субъектах Российской Федерации), либо Уполномоченный его «ежегодно представляет и направляет» (в 2-х субъектах Российской Федерации), еще в 2-х субъектах Российской Федерации сказано о направлении ежегодного доклада. В большей части субъектов Российской Федерации определен срок в три месяца (рис. 8).

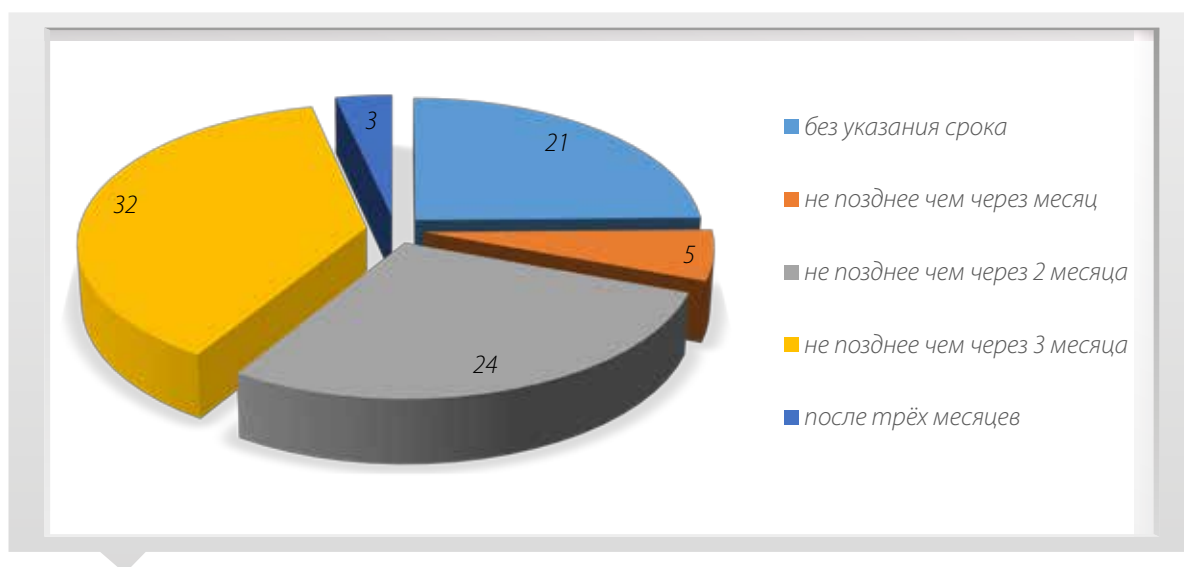


Рис. 8

За исключением пяти субъектов Российской Федерации, согласно закону субъекта Российской Федерации ежегодный доклад должен направляться в органы законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Кроме этого предусмотрено направление доклада в другие органы государственной власти, государственные органы, общественные организации, либо в органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностным лицам, если доклад содержит адресованные им рекомендации по устранению нарушений прав и законных интересов граждан (рис. 9).

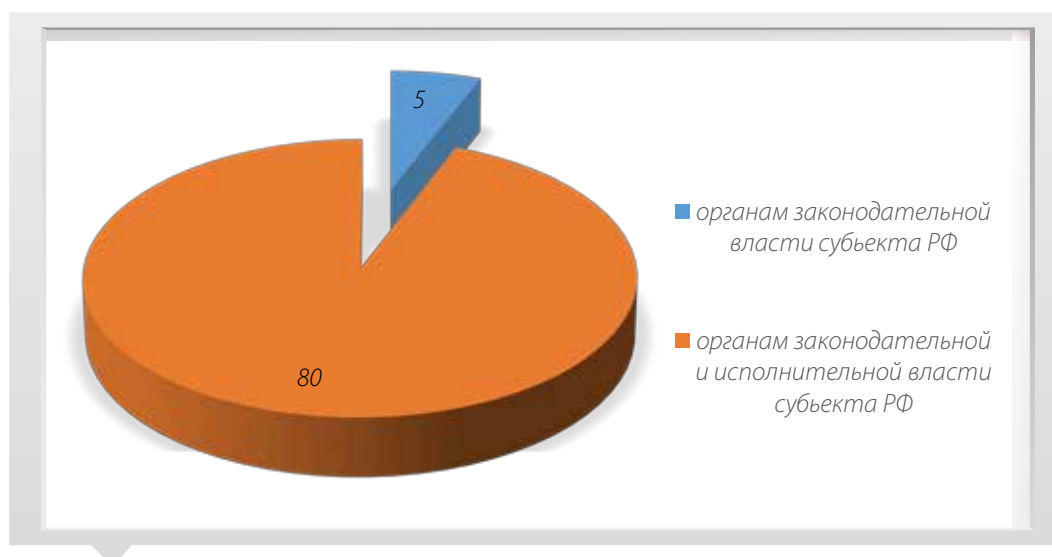


Рис. 9

Вариативность направления доклада тем или иным адресатам достаточно велика (рис. 10). Всем указанным в диаграмме получателям предусмотрено направление доклада законами Ярославской области и Санкт-Петербурга. В большинстве субъектов Федерации установлена обязательность направления доклада и (или) органам судебной власти, и (или) прокурору, и (или) следственному комитету.

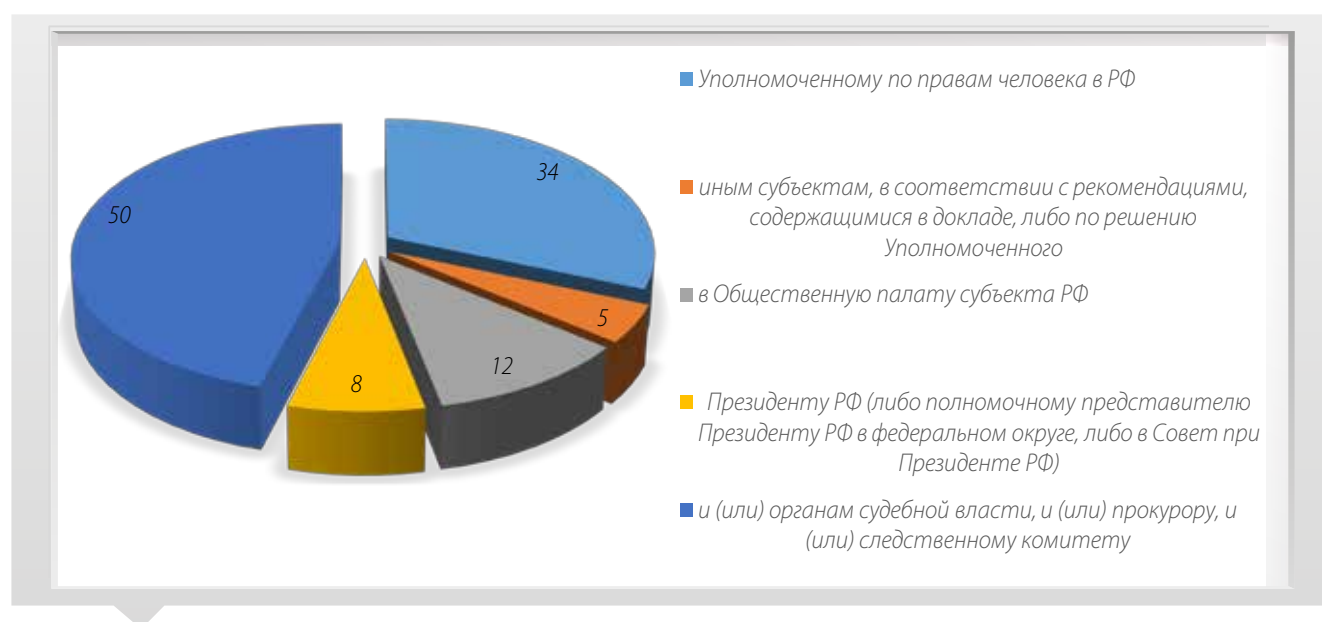


Рис. 10

Законами 40 субъектов Российской Федерации уполномоченный наделен правом и (или) обязанностью выступать с ежегодным докладом на заседании органа законодательной власти. В докладе отражаются имеющиеся в регионе нарушения прав человека, деятельность уполномоченного по восстановлению нарушенных прав, предлагаются меры экономического, законодательного, организационного, воспитательного и иного характера, направленные на искоренение негативных явлений.

Рекомендации и предложения уполномоченных по правам человека носят в Российской Федерации рекомендательный характер, но являются необходимым ориентиром для органов власти. В некоторых регионах законами определена процедура реагирования власти на ежегодный доклад уполномоченного по правам человека.

По результатам рассмотрения доклада орган законодательной власти принимает Постановление в следующих субъектах Российской Федерации: Забайкальский край, Волгоградская область, Ростовская область, Томская область.

Предложения и рекомендации уполномоченного подлежат обязательному рассмотрению в течение 30 дней (месяца), о принятых мерах уведомляется уполномоченный — Кировская область, Камчатский край.

О принятых мерах уведомляется Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и законодательный орган — Ненецкий автономный округ, Волгоградская область.

Вместе с тем, уполномоченные по правам человека не наделены административными рычагами воздействия на органы исполнительной власти, их сила зиждется на методах убеждения, а не принуждения, поэтому доклад или заключение каждого уполномоченного в субъекте Российской Федерации представляют собой ценный элемент защиты прав и свобод граждан: такое заключение можно отклонить, но трудно опровергнуть.

Неслучайно к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации ежегодно поступает большое число обращений, затрагивающих конституционные права и свободы граждан различных групп прав. Законодательные изменения 2015 года ориентированы в том числе на повышение статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а значит, на повышение уровня защиты конституционных прав и свобод каждого, обратившегося к ним за помощью (рис. 11).

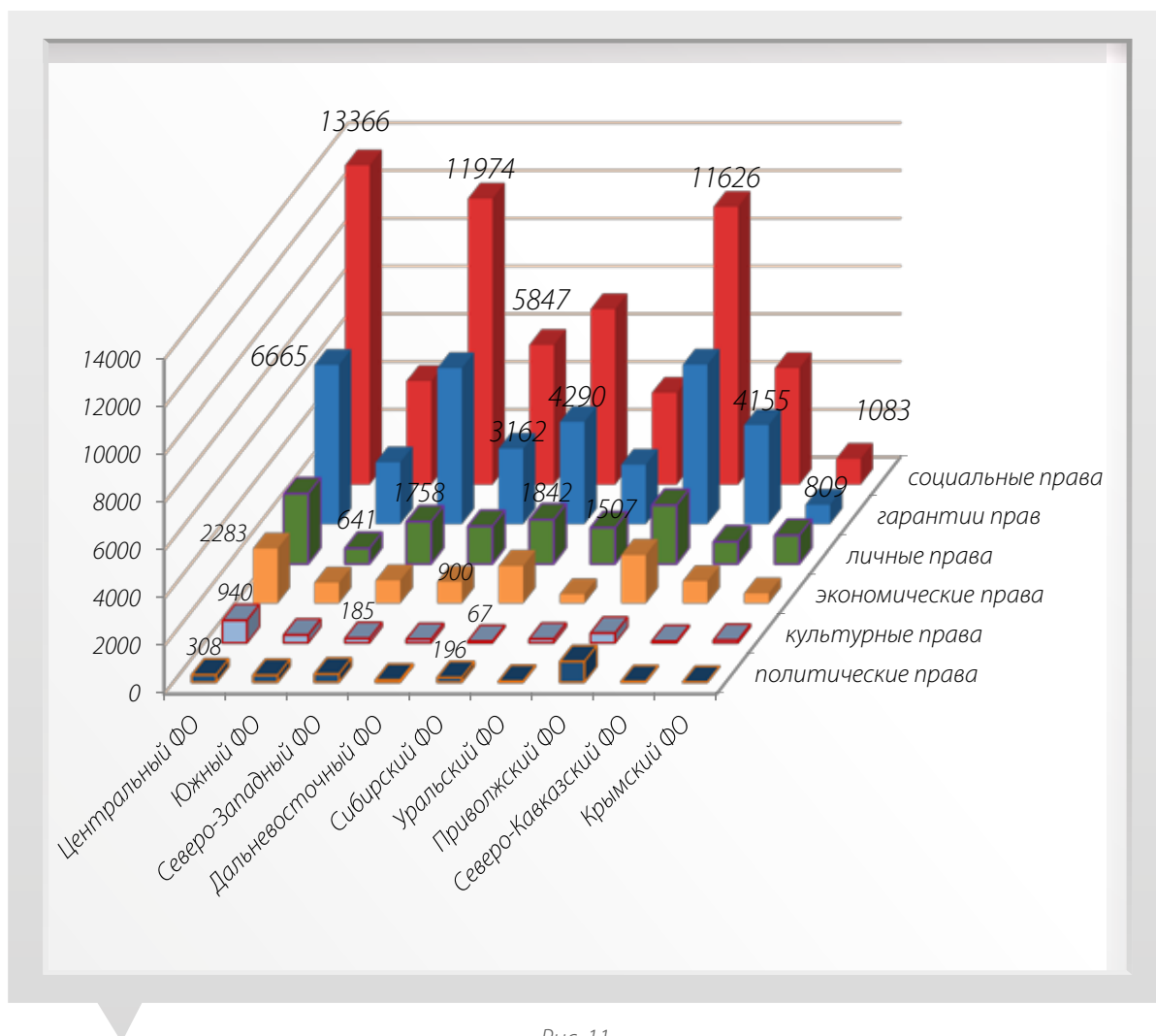


Рис. 11

1996

30 апреля и 16 мая 1996 года приняты законы о региональных уполномоченных по правам человека в Республике Башкортостан и Свердловской области.

1997

Право субъектов РФ учреждать должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ ст. 5 № 1-ФКЗ от 26 февр. 1997 г.

2003

Получать от подозреваемых и обвиняемых заявления и жалобы (обращения цензуре не подлежат, направляются в запечатанном пакете) / посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения № 161-ФЗ от 08 дек. 2003 г.

2007

Без специального разрешения посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы для осуществления контроля № 104-ФЗ от 19 июня 2007 г.

2008

Получать материалы по итогам осуществления общественного контроля общественной наблюдательной комиссией / взаимодействовать с общественной наблюдательной комиссией при осуществлении контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания № 76-ФЗ от 10 июня 2008 г.

2011

Без специального разрешения посещать следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности, а также гауптвахты, используемые для содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых № 49-ФЗ от 05 апр. 2011 г.

2012

Получать от осужденных предложения, заявления и жалобы; предложения, заявления, ходатайства и жалобы осужденных к аресту, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы, смертной казни и ответы на них цензуре не подлежат № 304-ФЗ от 30 дек. 2012 г. Вести переписку (без цензуры) с несовершеннолетними, находящимися в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа, в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей ОВД № 319-ФЗ от 30 дек. 2012 г.

2014

Запрашивать сведения в органах записи актов гражданского состояния № 117-ФЗ от 5 мая 2014 г. Получать информацию от субъектов общественного контроля о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций; инициировать общественную проверку; общественную экспертизу № 212-ФЗ от 21 июля 2014 г.

2015

В 2015 году законами от 06 апр. 2015 № 3-ФЗ, от 06 апр. 2015 № 76-ФЗ были внесены изменения в следующие Федеральные законы, расширяющие полномочия уполномоченных по правам человека в РФ:

- 1) в основы взаимодействия федерального и регионального уполномоченных:
 - Уполномоченный по правам человека в РФ вправе направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте РФ; оказывать уполномоченным по правам человека в субъектах РФ организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий; создать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных по правам человека, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах РФ № 1-ФКЗ от 26 февр. 1997 г.;
 - кандидатура уполномоченного в субъекте РФ и досрочное прекращение полномочий назначенного уполномоченного в субъекте РФ согласовывается с Уполномоченным по правам человека в РФ № 184-ФЗ от 06 окт. 1999 г.;
- 2) федеральным законом закреплены:
 - правовой статус региональных уполномоченных;
 - право беспрепятственно посещать территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, а также организации федерального подчинения;
 - запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб;
 - получать объяснения должностных лиц и госслужащих указанных территориальных органов, организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб;
 - проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и госслужащими проверку деятельности указанных территориальных органов и организаций и их должностных лиц № 84-ФЗ от 06 окт. 1999 г.;
- 3) право беседовать с осужденными наедине № 1-ФЗ от 08 янв. 1997 г.;
- 4) право беседовать с лицами, заключенными под стражу, наедине Закон РФ № 5473-1 от 21 июля 1993 г.;
- 5) «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08 мар. 2015 № 21-ФЗ наделил полномочиями:
 - в случаях, предусмотренных законодательством, обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов;
 - отказать от дачи свидетельских показаний в отношении сведений, ставших известными в связи с исполнением своих обязанностей;
 - обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц.

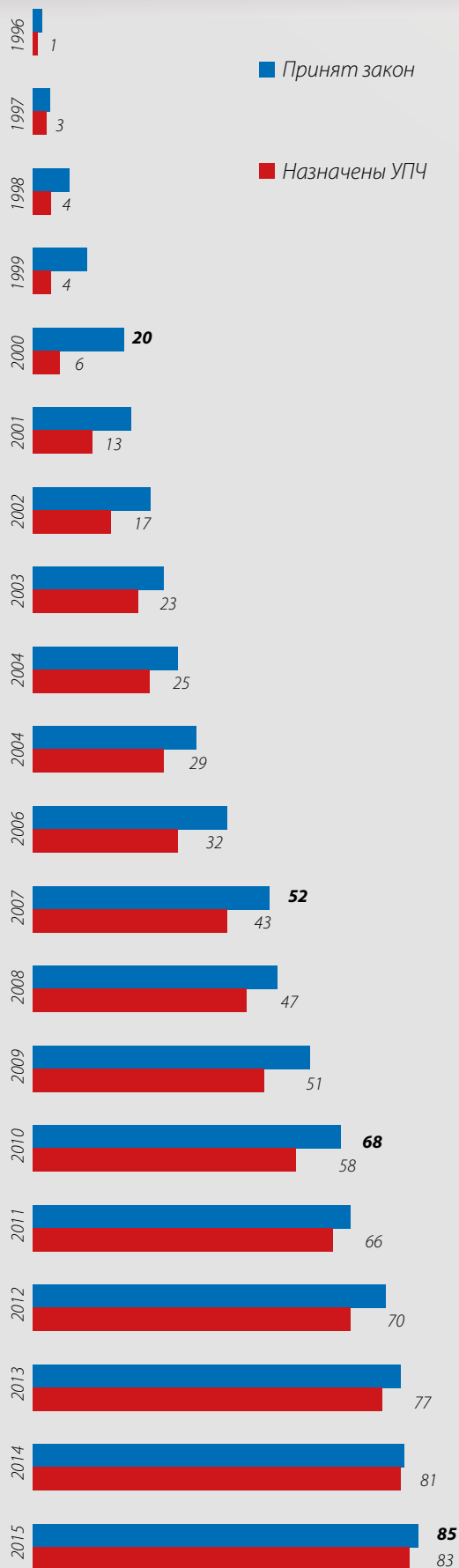


Рис. 12. Развитие института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации

Актуальный опыт, просветительская деятельность, примеры результатов работы уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации (2015 год)

Дальневосточный федеральный округ

Хабаровск, 23 июля 2015 года — Заседание Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в ДФО. Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Дальневосточный ФО — Березуцкий Юрий Николаевич, уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае.

Тема: «Опыт взаимодействия региональных Уполномоченных по правам человека с органами государственной власти, перспективы развития».

По итогам заседания был принят ряд решений и рекомендаций, в том числе решение подготовить для направления заинтересованным органам власти и государственным органам информацию об особенностях практики правового регулирования деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, предложения по совершенствованию кадровой политики и обеспечению независимой деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ Дальневосточного ФО.

Хабаровский край. Осуществляются мероприятия по подготовке, изданию и бесплатному распространению материалов (памяток) по правовой тематике, юридические консультации, регулярные ответы на вопросы читателей в газете «Тихоокеанская звезда», рубрика «Спроси у омбудсмена» в общественно-политической газете «Хабаровский край сегодня», рубрика в журнале «Территория без опасности» (совместный проект Правительства и УМВД Хабаровского края). В рамках «Марафона правовой помощи» в 2015 году проведены выездные консультации, лекции, выпуск статей.

Республика Саха (Якутия). По рекомендации уполномоченного: инициировано внесение изменений в республиканский закон «О бесплатной юридической помощи в РС(Я)» в части расширения категорий граждан, которым оказывается бесплатная юридическая помощь; Постановлением Правительства РС(Я) от 27 сентября 2014 года №329 утверждена проектная программа РС(Я) «Развитие правовой грамотности и правосознания граждан в РС(Я) на 2014–2016 годы». Ведется еженедельная рубрика в юридической газете «Ваше право», уполномоченный является одним из самых активных авторов, сотрудничающих с журналом «Европейский омбудсмен», издана книга А.М. Ефимова «Право и народ. Вехи жизни».

Камчатский край. В соответствии с Законом Камчатского края уполномоченный по правам человека в Камчатском крае является одним из членов Палаты Уполномоченных в Камчатском крае. Уполномоченным подготовлены и распространены брошюры «Защита прав осужденных, подозреваемых и обвиняемых», «Памятка для граждан Украины, прибывающих в Камчатский край», «Прежде чем наниматься на работу...». В рубрике официального сайта «Часто задаваемые вопросы» регулярно освещаются типичные правовые ситуации, которые разрешает уполномоченный при рассмотрении обращений граждан.

Приморский край. При содействии уполномоченного разрешен вопрос доступности государственной услуги УФМС России по Приморскому краю, теперь запись для получения разрешения на временное проживание и вида на жительство осуществляется по телефону и посредством получения талонов, услуга упрощена и стала доступна в пяти городах края, а для жителей Украины и в 33 муниципальных образованиях. Достигнута договоренность с ЦРБ о проведении осмотров женщин в исправительной колонии, осмотр прошли 124 человека, проведено 180 лабораторных исследований пациентов, прошли ЭКГ 60 человек.

Амурская область. Институт уполномоченного по правам человека в Амурской области успешно осуществляет правозащитную деятельность уже 15 лет. Кроме этого, ежегодно готовятся к изданию информационно-правовые материалы для различных категорий граждан: детей, пенсионеров, инвалидов, осужденных и др. Буклеты и брошюры содержат актуальную информацию в

сфере соблюдения и защиты прав человека, выпускается официальный сборник «Амурский правозащитник».

Магаданская область. Государственная должность уполномоченный по правам человека в Магаданской области учреждена в 2015 году, на указанную должность уполномоченный назначен 10 июня 2015 года. Для обеспечения взаимодействия и сотрудничества по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина заключено десять соглашений с органами государственной власти и правозащитными организациями. Идет активный прием граждан.

Сахалинская область. Уполномоченным подготовлен и направлен в адрес губернатора Сахалинской области аналитический обзор по вопросу социальной реабилитации лиц, отбывших наказание в исправительных учреждениях на территории Сахалинской области, содержащий предложения о создании реабилитационного центра, в котором будет оказываться социальная, психологическая, юридическая поддержка, помощь с трудоустройством. Инициатива уполномоченного была одобрена на совещании по обеспечению правопорядка, состоявшемся при губернаторе Сахалинской области 26 октября 2015 года.

Еврейская автономная область. За четырехлетний период деятельности по результатам анализа соблюдения прав и свобод человека на территории области были подготовлены специальные доклады о соблюдении прав инвалидов на территории Еврейской автономной области, о предоставлении многодетным семьям земельных участков, о соблюдении избирательных прав граждан, о соблюдении жилищных прав граждан, утративших жилье в результате наводнения.

Крымский федеральный округ

Республика Крым. Уполномоченный по правам человека в Республике Крым Лубина Людмила Евгеньевна назначена на должность 30 июля 2014 года.

Учитывая тот факт, что Республика Крым проходит непростой период интеграции в правовое поле Российской Федерации, уполномоченный держит на контроле вопросы формирования государственной системы социального обеспечения незащищенных слоев населения. За 2015 год в этом направлении имеется ряд достижений. При содействии уполномоченного заработал механизм оформления опеки над несовершеннолетними и совершеннолетними гражданами в регионах республики. При методической помощи уполномоченного в Евпатории была оформлена первая опека в Крыму над совершеннолетним гражданином-инвалидом. При вмешательстве и поддержке уполномоченного оказано содействие в оформлении опеки над несколькими несовершеннолетними гражданами. После вмешательства Уполномоченного выработаны механизмы и способы оформления всех необходимых документов для выдачи паспорта жителям Республики Крым старше 14 и младше 16 лет без выезда на госграницу с Украиной. Налажен вопрос обеспечения осужденных и подследственных, содержащихся в учреждениях УФСИН по Республике Крым и Севастополю, медикаментами, качественной медицинской помощью и медицинским оборудованием. По итогу рассмотрения обращений уполномоченного различным органам власти принято решение о строительстве в Ялте отделения диализа (в настоящий момент проходит процесс подготовки документации для передачи в аренду земельного участка под строительство). Одновременно достигнута договоренность о бесплатной доставке пациентов из Ялты и Симферополя в ООО «Диализный центр Крым» для прохождения процедур.

Уполномоченным по правам человека в Республике Крым в апреле 2015 года был подготовлен специальный доклад «О проблеме детских и подростковых суицидов в Республике Крым». В 2015 году проведено около 100 мероприятий по правовому просвещению граждан. Мероприятия проводились как в виде лекций, занятий с привлечением узкопрофильных специалистов, так и в виде выступлений по отдельным вопросам в средствах массовой информации.

Город федерального значения Севастополь. Уполномоченный по правам человека в Севастополе Буцай Павел Юрьевич 23 ноября 2015 года на сессии Законодательного Собрания

Севастополя был утвержден в должности уполномоченного по правам человека и в этот же день принял соответствующую присягу.

В 2015 году завершен процесс регистрации юридического лица аппарата уполномоченного по правам человека в городе Севастополь. Уполномоченным совместно с уполномоченным по правам человека в Республике Крым осуществлена проверка СИЗО № 1. Ведется активный прием граждан.

Приволжский федеральный округ

Казань, 16 апреля 2015 года — Заседание Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в ПФО. Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Приволжский федеральный округ — Сабурская Сария Харисовна, уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан.

Тема: «О некоторых вопросах в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа». Рассмотрены вопросы: об опыте работы уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; об актуальных проблемах в соблюдении жилищных прав граждан и прав человека в сфере миграционных отношений в Приволжском федеральном округе; о проекте положения о Координационном совете.

Приняты решения: объединить усилия в решении актуальных проблем, в том числе в сфере соблюдения жилищных прав граждан и прав человека в сфере миграционных отношений; осуществлять дальнейшее взаимодействие с Полномочным представителем Президента в Приволжском ФО; подготовить предложения по вопросам взаимодействия с ФСИН России, его территориальными органами и общественными наблюдательными комиссиями для обсуждения в рамках Координационного совета российских уполномоченных по правам человека и др. Утверждено положение о Координационном совете уполномоченных по правам человека в субъектах РФ Приволжского ФО.

Республика Татарстан. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 августа 2014 года № 569 утверждена «Стратегия по правам человека в Республике Татарстан на 2014–2018 годы». Координирующим органом реализации Стратегии является уполномоченный. В 2015 году вышли очередной «Вестник уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан “Институту уполномоченного 15 лет (2000–2015 гг.)”», информационно-методический справочник «Жилищно-коммунальные услуги: защита прав потребителей услуг», ежеквартальные информационно-аналитические материалы по итогам деятельности уполномоченного.

Республика Башкортостан. В результате активных действий уполномоченного при содействии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и депутата Государственной Думы внесены изменения в Приказ Минздрава России, учитывающие рекомендации Всероссийского общества глухих. Ранее Минздравом России был введен ряд медицинских противопоказаний для выполнения работ на механическом оборудовании, что поставило вопрос об увольнении большого числа инвалидов по слуху, трудящихся в ОАО «Уфимское моторостроительное производственное объединение». В настоящее время проблема снята.

Республика Марий Эл. Проведен мониторинг соблюдения прав детей в специальных (коррекционных) общеобразовательных школах-интернатах для обучающихся и воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, детских домах. Выработаны рекомендации, доведенные до Министерства образования и науки республики, прокуратуры. По инициативе уполномоченного с участием Общественно-наблюдательной комиссии проведен мониторинг обеспечения питьевой водой в федеральных казенных учреждениях УФСИН по Республике Марий Эл, написано Заключение.

Республика Мордовия. Наибольшее число жалоб, поступающих к уполномоченному, относится к сфере социальных прав граждан. Заявителям оказывается возможная адресная помощь, по результатам обобщения проблемных ситуаций формируются предложения по

совершенствованию законодательства. Совместно с УФСИН по Республике Мордовия выпускается журнал «Дубрава».

Удмуртская Республика. По заключению уполномоченного, направленному Главе и Председателю Правительства Республики с просьбой рассмотреть вопрос о восстановлении понижающего коэффициента, применяемого к тарифам на электрическую энергию для садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан, принято решение о пересмотре тарифов в сторону их уменьшения с начала 2016 года. В 2015 году подготовлен Специальный доклад «Об актуальных проблемах в соблюдении жилищных прав граждан в Удмуртской Республике».

Чувашская Республика. Представлен специальный доклад «О соблюдении прав граждан, содержащихся в психиатрических стационарах и психоневрологических интернатах Чувашской Республики». Инициирован уполномоченным, поддержан и организован Уполномоченным по правам человека в РФ, поддержан Генеральной прокуратурой РФ пересмотр дела заявителя. За гражданином признано право на реабилитацию, удовлетворен иск о компенсации морального вреда. Восстановлению прав гражданина в уголовном судопроизводстве была посвящена статья в журнале «Прокурор» №1 (2015 год).

Пермский край. По инициативе уполномоченного законодателем закреплены новые полномочия уполномоченного в Пермском крае: право решающего голоса на рабочих группах при рассмотрении законопроектов, затрагивающих права и свободы граждан; право рекомендовать и организовывать предусмотренные действующим законодательством способы разрешения конфликтов по вопросам, относящимся к компетенции уполномоченного. Правительством края утвержден Регламент взаимодействия по исполнению рекомендаций, отраженных в ежегодных докладах уполномоченного, в соответствии с которым Правительство обязано разработать План мероприятий, согласовать его с уполномоченным и утвердить председателем Правительства Пермского края. Регламент обязывает исполнителей Плана отчитываться уполномоченному о его исполнении два раза в год. В числе просветительских изданий 2015 года: журнал «Человеческое измерение», три брошюры, два буклета.

Кировская область. Аппаратом уполномоченного совместно с министерством внутренней и информационной политики Кировской области ежегодно проводятся «Месячники правового просвещения в Кировской области». В рамках мероприятия проводятся круглые столы, семинары, лекции, конкурсы, выездные приемы граждан, дни правовой помощи и др. Все мероприятия широко освещаются в СМИ. В 2015 году подготовлен Специальный доклад «О соблюдении прав инвалидов в Кировской области».

Нижегородская область. Результатом активных правозащитных действий уполномоченного стало прекращение уголовного преследования и реабилитация 14 врачей Центральной районной больницы Сосновского района, отмена публичных слушаний по планировке территории, назначенных без надлежащего информирования граждан, подтверждение гражданства заявителя, получение пособия и др. В течение всего периода деятельности уполномоченный оказывает гражданам необходимую правовую помощь.

Оренбургская область. Подготовлено, издано, распространено по всем муниципалитетам методическое пособие о порядке оплаты капитального ремонта в многоквартирных домах. В рамках Соглашения о сотрудничестве с Оренбургским областным судом уполномоченный обобщает судебную практику по вопросам, по которым поступает наибольшее количество жалоб. Анализ судебной практики с правовой позицией уполномоченного направляется для сведения в адрес Председателя суда. Это позволяет общими усилиями добиться единообразия судебной практики и предотвратить возникновение судебных ошибок.

Пензенская область. По инициативе уполномоченного внесены изменения в Закон Пензенской области «О пособиях семьям, имеющим детей», право на получение ежемесячного

пособия на обеспечение питанием детей в возрасте до трех лет получили опекуны (попечители). В результате вмешательства уполномоченного произведен капитальный ремонт средней школы в поселке Рамзай Мокшанского района; в поселке Лесной (население более 1,5 тыс.) организован кабинет общей врачебной практики; много другое. В 2015 году выпущен буклет «О праве жителей Пензенской области на бесплатную юридическую помощь»; Справочник освобождающегося из мест лишения свободы; вестник уполномоченного «Право на защиту».

Самарская область. Для решения проблем детей-сирот уполномоченным активно пропагандируется и поддерживается возрождающийся в области институт наставничества. Для оказания и пропаганды оказания помощи покидающим воспитательные учреждения детям-сиротам в бытовом обустройстве, социальной адаптации, в получении образования привлекается бизнес-сообщество, трудовые коллективы, благотворительные фонды избранных депутатов. В 2015 году «Библиотеку уполномоченного по правам человека в Самарской области» дополнили семь новых брошюр, идет работа по подготовке выпуска собственного информационного бюллетеня уполномоченного «Уполномочен защитить».

Саратовская область. За 2015 год посещены все пенитенциарные учреждения Саратовской области, в том числе с участием сотрудников Саратовской прокуратуры и членов Общественной наблюдательной комиссии. Большинство вопросов разрешалось на месте, по другим оказывалось необходимое содействие. Подготовлен специальный доклад «Отдельные проблемы реализации прав граждан на жилище» о проблемах формирования в Саратовской области маневренного жилого фонда и переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. Выпущен очередной номер Информационного бюллетеня «Уполномочен защитить...».

Ульяновская область. Создана интерактивная правозащитная карта Ульяновской области, в рамках которой проводится рейтингование муниципальных образований по основным позициям, например: уровень безработицы, уровень преступности, коэффициент смертности, коэффициент рождаемости, ввод в строй жилья и т.п. По инициативе уполномоченного и при поддержке Правительства области, областного отделения Ассоциации юристов России, Нотариальной и Адвокатской палат Ульяновской области, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также некоммерческих организаций семь лет подряд проводится Декада правового просвещения в Ульяновской области, в рамках которой организованы видеоконференции, круглые столы, кинолектории, «школы права», лекции — всего около 100 различных мероприятий.

Северо-Западный федеральный округ

Санкт-Петербург, 19 марта 2015 года — Конференция и заседание Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в СЗФО. Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ — Шишов Александр Владимирович, Уполномоченный по правам человека в г. Санкт-Петербурге. С 2014 года — сопредседатель Координационного совета российских уполномоченных по правам человека.

Тема: «Качество жизни и уровень оказываемой медицинской помощи лицам с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях уголовно-исполнительной системы Северо-Западного федерального округа». Рассмотрены вопросы: медицинская помощь лицам с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях УИС, российский и международный опыт защиты прав инвалидов в местах лишения свободы, инициативы федерального уполномоченного по совершенствованию законодательства, специфика работы специальных интернатов для инвалидов и граждан пенсионного возраста, освобожденных из мест лишения свободы и др.

Принято решение подготовить рекомендации для дальнейшего обсуждения на Координационном совете российских уполномоченных при участии руководства ФСИН РФ; проект рекомендаций для законодательных органов субъектов СЗФО о статусе российских уполномоченных.

Новгород, 5 ноября 2015 года — Научно-практическая конференция и расширенное заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в СЗФО на тему: «Законодательное и организационное обеспечение деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: опыт регионов, проблемы».

Санкт-Петербург. Специальные доклады «Как защитить права собственников жилья в Петербурге? Актуальные проблемы жилищного самоуправления», «Постановка граждан на первоначальный воинский учет. О чем полезно знать родителям будущих призывников».

Республика Коми. После запроса уполномоченного были внесены изменения в Постановление Правительства Республики Коми, дополнившие перечень востребованных профессий, согласно которому специалистам при заключении с ними трудового договора устанавливаются районные коэффициенты и северные надбавки с первого дня работы без учета трудового стажа. В результате медицинским работникам, приглашенным на работу и прибывшим из других регионов, были начислены соответствующие дополнительные выплаты.

Архангельская область. По инициативе уполномоченного в результате его взаимодействия с Архангельским областным Собранием депутатов, Правительством Архангельской области был разработан и принят областной закон «О социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы» и создана постоянно действующая комиссия по вопросам социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы. Разработана и внедрена система рейтинговых оценок соблюдения прав человека в учреждениях УФСИН России по Архангельской области. За 2015 год подготовлены памятки, буклеты, справочные материалы и пособия по 21 актуальной правозащитной тематике.

Вологодская область. Благодаря действиям уполномоченного удалось сохранить пункт скорой медицинской помощи на базе Ковжинской амбулатории Вытегорского района, обслуживающий население из 13 населенных пунктов, лиц, пострадавших в ДТП на федеральной трассе, персонал флота и работников путевого хозяйства в границах поселения до 60 км.

Калининградская область. По результатам работы с обращениями граждан в целях снижения уровня заболеваемости, инвалидности и смертности населения при сахарном диабете уполномоченным предложено министерству здравоохранения Калининградской области разработать соответствующие региональные стандарты, целевую программу «Предупреждение и борьба с осложнениями социально значимого заболевания — сахарный диабет».

Ленинградская область. Были восстановлены как права конкретных граждан (перерасчет коммунальных платежей; получение свидетельства о праве собственности на дом; исполнение решения суда; проведение обследований жилого помещения; восстановление прав на жилье; восстановление права на въезд на территорию РФ; предоставление льготных лекарств; восстановление права на пенсию; восстановление права инвалида на получение средств реабилитации; восстановление на учете нуждающихся в жилых помещениях), так и права значительного круга лиц (возвращение задолженности по заработной плате; перерасчет за незаконные сборы на капитальный ремонт).

Мурманская область. С 2 октября 2015 года на телеканале ГТРК «Мурман» введена ежемесячная тематическая программа «Интервью» с уполномоченным по правам человека в Мурманской области. За девять месяцев 2015 года по материалам публикаций в СМИ были направлены 37 обращений и запросов должностным лицам территориальных управлений федеральных органов государственной власти в Мурманской области, исполнительным органам государственной власти и муниципальным образованиям Мурманской области. По всем направленным уполномоченным обращениям и запросам получены ответы о принятых решениях в защиту прав граждан. Уполномоченный принял участие в работе и выступил на 13 научно-практических конференциях, «круглых столах» и семинарах, посвященных защите прав граждан, выступил с 11 лекциями в высших и средних учебных заведениях города Мурманск.

Новгородская область. Уполномоченный по правам человека в Новгородской области является одним из инициаторов и организаторов конкурса участковых уполномоченных полиции «Наш участковый — Анишкин XXI века». Впервые конкурс был проведен в 2012 году, другими организаторами конкурса являются Общественный совет при Управлении МВД РФ по Новгородской области и Управление МВД РФ по Новгородской области. Цель конкурса — изучение, обобщение и распространение положительного опыта работы участковых уполномоченных полиции Новгородской области, выполняющих задачи по защите прав и свобод граждан Российской Федерации, по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории муниципального образования.

Ненецкий автономный округ. Подготовлены и размещены на официальном сайте уполномоченного специальные доклады «О соблюдении прав граждан, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, на охрану здоровья и медицинскую помощь», «Право на образование и возможность его реализации в Ненецком автономном округе»; брошюра «Меры социальной поддержки граждан в Ненецком автономном округе»; лекции «Предоставление льгот, гарантий и компенсаций работникам, прибывшим из других регионов Российской Федерации для работы на территории Ненецкого автономного округа», «Компенсация расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, к месту отдыха и обратно», «Уголовная ответственность», «Юридическая ответственность».

Северо-Кавказский федеральный округ

Нальчик, 16 сентября 2015 года — Заседание Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в СКФО.

Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ — Б.М. Зумакулов, уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике.

Тема: «Опыт взаимодействия уполномоченных по правам человека с органами государственной власти, перспективы развития института правовой защиты». Координационный совет обратил внимание руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ, входящих в состав СКФО, на необходимость обеспечения надлежащего функционирования и оказания содействия деятельности государственного правозащитного института на территории субъекта РФ. Координационный совет обратился с просьбой к Полномочному представителю Президента РФ в СКФО о проведении на регулярной основе встреч с уполномоченными в субъектах РФ в целях своевременного информирования о состоянии дел с правами человека и о проблемах, имеющих в данной сфере, и об участии уполномоченных в мероприятиях, проводимых под эгидой Полномочного представителя Президента РФ в СКФО.

Приняты решения: рекомендовать уполномоченным в субъектах обобщить информацию об особенностях практики правового регулирования деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ СКФО, подготовить предложения по совершенствованию кадровой политики и обеспечению независимой деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Кабардино-Балкарская Республика. Налажено конструктивное сотрудничество и взаимодействие с религиозными конфессиями, органами государственной власти, общественными организациями. По инициативе уполномоченного закон КБР «О республиканской целевой программе «Жилище» дополнен подпрограммой «Обеспечение жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа», что позволило ежегодно обеспечивать жильем более ста человек. Изменения в законе «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в Кабардино-Балкарской Республике» устранили ряд ограничений на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Республика Дагестан. По ходатайству уполномоченного Верховным Судом Республики Дагестан проанализировано более 12 тысяч дел по вопросам взыскания задолженностей по оплате за поставленный природный газ. По результатам принято постановление Президиума Суда. Аналогичное ходатайство инициировало принятие постановления Президиума Суда «О результатах обобщения практики рассмотрения судами РД материалов об освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного в соответствии со ст. 81 УК РФ в 2014 году». Библиотека уполномоченного пополнена буклетами: «Новая система капитального ремонта многоквартирных домов в Республике Дагестан», «Меры социальной поддержки инвалидов»; «Меры социальной поддержки детей-инвалидов»; «Судебный порядок взыскания алиментов»; «Меры социальной поддержки многодетных семей в Республике Дагестан (выпуск 2)».

Республика Ингушетия. В результате совместного вмешательства уполномоченного и Государственной инспекции труда при поддержке органов Прокуратуры восстановлены в полном объеме права на справедливое вознаграждение за труд более чем 40 работников ГУП «Ингушводоканал». Аппаратом уполномоченного курируется система приема электронных уведомлений граждан «Народный контроль», посредством которой граждане имеют возможность донести до органов власти актуальные ежедневные проблемы. Гласность и открытость сервиса позволяет проследить уведомление от момента подачи до момента решения проблемы любому пользователю системы. Обработкой уведомлений занимаются министерства и ведомства Республики Ингушетия совместно с органами муниципальной власти и иными организациями. Отчет о выполненных работах в обязательном порядке проверяется аппаратом уполномоченного: специалисты аппарата должны подтвердить либо опровергнуть факт решения проблемы.

Карачаево-Черкесская Республика. С момента вступления должность (29 мая 2014 года) аппаратом проведено 16 проверок мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в том числе 12 в изоляторах временного содержания ОВД и четыре в ФКУ СИЗО-1 ОФСИН России по КЧР. Проводятся регулярные выездные приемы граждан, что продиктовано отдаленностью многих районов Республики и стоимостью проезда. В 2015 году утверждено Положение об общественных приемных и общественных помощниках уполномоченного. Оказывается помощь гражданам Республики.

Республика Северная Осетия — Алания. Ведется прием граждан, в пределах имеющихся полномочий уполномоченным по правам человека в Республике Северная Осетия — Алания оказывается адресная помощь гражданам.

Чеченская Республика. По мнению уполномоченного, главным итогом его деятельности является тот факт, что идея прав человека стала осознанным достоянием большого количества жителей республики: для отстаивания своих прав они стали чаще обращаться в суды, использовать другие предусмотренные Конституцией РФ механизмы защиты своих прав. Уполномоченным издается ежемесячная газета «Чеченский правозащитник», информационно-правовые бюллетени. Изданы и распространены следующие книги просветительского характера: «Чечня между прошлым и будущим», «Мы и время», «Депортация народов: ностальгия по тоталитаризму», «В поисках национальной идентичности», «Не имею права молчать».

Ставропольский край. При содействии уполномоченного разрешены проблемы ряда лиц, осужденных к лишению свободы и отбывших часть наказания за преступление, которого не совершали. Граждане оправданы судами, за ними признано право на реабилитацию. Результатом активных правозащитных действий уполномоченного стала выплата единовременного пособия за ранение и награждение Орденом Мужества за боевые заслуги перед Отечеством ветерана боевых действий в Чеченской Республике. В 2015 году подготовлена «Информация по актуальным вопросам правозащитной деятельности» (закон края не предусматривает такую форму как специальный доклад) на тему «О необходимости дополнительного правового регулирования поставки и оплаты коммунальных ресурсов населения края».

Сибирский федеральный округ

Кемерово 7 июля 2015 года — Заседание Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в СФО. Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Сибирский федеральный округ — Денисов Марк Геннадьевич, уполномоченный по правам человека в Красноярском крае.

Темы выступлений: «Проблемы обеспечения жильем льготных категорий населения»; «О некоторых вопросах по реализации прав на получение медицинской помощи и охрану здоровья»; «О проблемах в социальном обеспечении граждан»; «О некоторых вопросах защиты прав инвалидов на территории Забайкальского края»; «О проблемах в ЖКХ»; «Вопросы по капитальному ремонту»; «О проблеме реализации поручения Президента РФ по переселению граждан из аварийного жилья»; «О нарушениях прав иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории РФ и подлежащих выдворению»; «Соблюдение жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; «О проблемах доступности квалифицированной юридической помощи».

Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и принятию иных мер в сфере обеспечения социальных прав жителей регионов Сибири: в связи с проблемами в сфере ЖКХ, по вопросам переселения из ветхого и аварийного жилья, защиты прав незащищенных групп населения, оказания специализированной медицинской помощи и обеспечения доступности бесплатной юридической помощи.

Красноярский край. Проводятся регулярные выездные приемы населения, в правозащитной деятельности участвует более 60 общественных представителей уполномоченного по правам человека в Красноярском крае. Организовано их обучение, проводятся ежегодные семинары общественных представителей. На официальном сайте уполномоченного в «Библиотеке документов» помимо актуальных нормативных правовых актов размещены «Памятка в помощь военнослужащему-призывнику», «Пособие в помощь гражданам по защите своих прав в судах».

Республика Алтай. Защищены права работников ГУП «Фармация», где в связи с преобразованием предприятия в ООО планировалось увольнение работников. По обращению уполномоченного проведена проверка Генеральной прокуратурой РФ, ситуация широко освещалась в СМИ. Предприятие как единственная организация на территории региона, осуществляющая распределение наркотических и психотропных веществ, подлежащих контролю в РФ, было исключено из плана приватизации государственного имущества. Восстановлены права жителей ряда сел на благоприятную окружающую среду: территория промышленной площадки завода освобождена от пастообразных отходов, места разлива сточных вод очищены, проведены работы по рекультивации земель.

Республика Бурятия. Уполномоченным и ректором Бурятского государственного университета принято решение о создании на базе аппарата уполномоченного по правам человека в Республике Бурятия базовой кафедры юридического факультета БГУ. Летом 2015 года уполномоченным была открыта «горячая линия» по вопросам, связанным с лесными пожарами на территории Республики Бурятия, направлено письмо депутатам Народного Хурала Республики Бурятия о проведении депутатского расследования по сложившейся ситуации с лесными пожарами.

Республика Хакасия. По результатам обсуждения предложения уполномоченного о необходимости создания в Хакасии диагностического центра и корпуса лучевой терапии при республиканском онкологическом диспансере в бюджете Хакасии на 2015 год было предусмотрено начальное финансирование для создания Центра, начались строительные работы. В 2015 году от лесных пожаров в республике пострадало 6 442 человека, 65 крестьянско-фермерских хозяйств и 600 личных подворий, нарушены условия жизнедеятельности 4 586 человек. Сотрудники аппарата уполномоченного закупили и адресно доставляли вещи и продукты, оказывали необходимую

психологическую и юридическую помощь. Для решения вопросов погорельцев встречались с руководителями муниципальных образований, региональных и федеральных структур.

Алтайский край. Постановлением Администрации Алтайского края утверждена «Концепция защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае». Приняты к исполнению органами государственной власти рекомендации уполномоченного по совершенствованию деятельности «альтернативных» (негосударственных) учреждений (круглосуточное пребывание лиц без определенного места жительства, инвалидов, престарелых, лиц, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью). Разрешена проблемная ситуация со строительством опор под размещение антенно-мачтовых сооружений сотовой связи на участках, предназначенных для ИЖС, информация доведена до Губернатора края, в результате администрацией Алтайского края утвержден «Порядок размещения» подобных объектов. Выпущена брошюра «О деятельности уполномоченного по правам человека в Алтайском крае в 2014 году» (для общественных организаций), информационные бюллетени уполномоченного по правам человека в Алтайском крае «Права. Свободы. Человек».

Забайкальский край. Предотвращен снос девятиэтажного общежития Забайкальского государственного университета в результате совместных усилий с Уполномоченным по правам человека в РФ, Руководителем Администрации Президента. Многие предложения и рекомендации уполномоченного учитываются при принятии законов края, например: закон об обманутых дольщиках, о социальной поддержке инвалидов, об оказании им бесплатной юридической помощи, закон Забайкальского края «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов», в крае появилось 162 приемных семьи для инвалидов. Ежеквартально в научно-популярном правовом журнале «Журнал и практика» печатаются материалы просветительского характера. Специальный доклад «Проблемы защиты прав инвалидов на обеспечение техническими средствами реабилитации».

Иркутская область. В 2015 году представлен специальный доклад «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Иркутской области». Подготовлено Заключение об обязанности Правительства Иркутской области обеспечить жилищные и имущественные права граждан, проживающих на подлежащих затоплению в связи со строительством водохранилища территориях. В результате граждане получили компенсацию. Приняты внесенные уполномоченным изменения в закон Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области», заполнившие правовой пробел, не позволявший оказывать социальную поддержку ряду граждан, что позволило восстановить права более чем 1700 обучающихся (выплаты стипендий и материальной помощи, обеспечение питанием, предоставление мест в общежитиях и интернатах).

Кемеровская область. По инициативе уполномоченного проведено выездное совещание по вопросам межведомственного взаимодействия по выявлению и пресечению фактов нецелевого использования средств материнского капитала в Юргинском муниципальном районе. В рамках правового просвещения подготовлен «Правовой справочник для осужденных», выходит журнал «Права человека в Кузбассе», проводятся ежегодные региональные конкурсы творческих работ среди студентов высших учебных заведений Кемеровской области на тему «Права человека в современном мире».

Новосибирская область. Разработана программа «Правовое просвещение в области прав и свобод человека и гражданина на территории Новосибирской области на 2014–2016 годы». Реализуется совместный проект «Имеете право» с газетой «Ведомости законодательного собрания Новосибирской области», проект «Аргумент уполномоченного» с газетой «Аргументы недели». С 2014 года выходит альманах уполномоченного «Презумпция справедливости». Публикуются материалы под рубрикой «Уполномоченный разъясняет» в 16 печатных изданиях. Выпущено восемь

памяток из серии «Библиотека уполномоченного» (тираж каждой 5 тыс. экз.). Получателями памяток являются органы государственной власти и местного самоуправления, медицинские, социальные, образовательные и культурные учреждения города и области, Нотариальная и Адвокатская палаты области, общественные помощники уполномоченного, юридические клиники высших учебных заведений, многофункциональные центры и т.д. На официальном сайте размещена интерактивная карта деятельности уполномоченного, где отражаются все мероприятия, проведенные в том или ином районе области.

Омская область. Начиная с 2008 года в региональных печатных изданиях «Омский вестник», «Вечерний Омск», «Омская трибуна», «Омская правда» ведется постоянно действующая (раз в две недели) рубрика, в которой публикуются материалы из почты уполномоченного (консультации и разъяснения по вопросам, поступившим в аппарат, новеллы законодательства). За три квартала 2015 года опубликовано 19 статей. Конкурсы, проводимые при участии уполномоченного, можно разделить на ежегодные и разовые, приуроченные к определенным годовщинам или направленные на привлечение внимания к теме защиты прав отдельных категорий граждан.

Томская область. В связи с действиями уполномоченного по жалобе выявлена проблема отсутствия регионального акта, устанавливающего максимальный размер платы найма жилых помещений в расчете на 1 кв. метр общей площади жилого помещения по договорам социального найма. Принято решение о срочной разработке соответствующего акта. По итогам проверки учреждений СУВСИГ выполнены рекомендации уполномоченного о снятии ограничений на использование мобильных телефонов, о расширении и уточнении перечня разрешенных для передач продуктов питания. Информация о правозащитных организациях стала размещаться в каждой комнате на специальном стенде. В целях правового просвещения населения используются различные средства: публикации в средствах массовой информации, издательские проекты (буклеты, брошюры, памятки, бюллетени, журнал «Информация для защиты нарушенных прав и свобод человека и гражданина»), лекции и др.

Уральский федеральный округ

Екатеринбург, 15 апреля 2015 года — Заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в УрФО. Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Уральский федеральный округ — Мерзлякова Татьяна Георгиевна (с 2011 года), уполномоченный по правам человека в Свердловской области.

Тема: «Защита трудовых прав граждан в условиях экономической нестабильности». Обсуждали опыт работы уполномоченных по правам человека в субъектах РФ УФО, вопросы взаимодействия уполномоченных федерального округа с федеральными органами власти и органами прокуратуры.

По итогам заседания приняты решения: включить уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в состав антикризисных штабов, иных региональных координационных (совещательных) органов, созданных с целью противодействия кризисным явлениям в экономике и социальной сфере; рекомендовать ускорить внесение в Государственную Думу РФ проекта федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай утраты заработка вследствие несостоятельности (банкротства) работодателя»; рекомендовать принять дополнительные меры для сокращения неформального сектора занятости; обеспечить приведение регионального законодательства в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ.

Свердловская область. В 2015 году подготовлены специальные доклады: ««Аварийная» почта уполномоченного по правам человека: кто вытащит людей из трущоб?» (переселение из ветхого и аварийного фонда); «Дети без семьи — Россия без будущего», «Об участии институтов гражданского общества в Свердловской области в деятельности по осуществлению мониторинга законо-

дательства и мониторинга практики его применения». Осуществляются регулярные публикации в «Областной газете», в «Российской газете», в журнале «Российское право».

Курганская область. После обращения уполномоченного в областной Департамент здравоохранения ветеран ВОВ был госпитализирован в ФГБУ «Российский научный центр «Восстановительная травматология и ортопедия» имени академика Г.А. Илизарова Минздрава России». Осужденным исправительной колонии был возвращен Коран, который изымался в целях его проверки на наличие сур нетрадиционного содержания; подобные действия сотрудников колонии провоцировали осужденных на агрессию, оскорбляли их религиозные чувства.

Тюменская область. После обращения к уполномоченному многодетная семья была восстановлена в очереди на получение земельного участка; инвалид, отбывающий наказание, обеспечен протезами голени обеих нижних конечностей, инвалидной коляской, костылями на период адаптации к протезам; поставлен вопрос о проведении капитального ремонта жилого дома в Ялуторовске; заявительнице поступило предложение о выкупе земельного участка и жилого строения, признанного опасным для проживания в связи со строительством дороги; восстановлены права многих других жителей области.

Челябинская область. Выявленные уполномоченным факты неудовлетворительного состояния системы оказания психиатрической помощи в Челябинской области отражены в специальном заключении, направленном в адрес Губернатора и Прокурора Челябинской области, факты нашли подтверждение в ходе проверки органами прокуратуры. Правительство региона выделило дополнительные денежные средства для психиатрических лечебниц Южного Урала в размере 151 миллионов рублей, из них 32 миллиона предназначены для закупки продуктов питания. В 2015 году подготовлен Специальный доклад о нарушении прав одиноких и одиноко проживающих инвалидов на территории Челябинской области. В целях выявления возможности положительных изменений в системе следственных изоляторов, проведено социологическое исследование и подготовлен в качестве самостоятельного издания отчет «Перспективы трансформации следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы на территории Челябинской области с точки зрения соблюдения прав человека». Выпущено семь брошюр.

Ханты-Мансийский АО — Югра. Уполномоченным организована совместная работа с органами исполнительной власти в части усиления контрольных функций за соблюдением органами местного самоуправления установленных требований при оценке, обследовании и последующем признании жилых помещений непригодными для проживания, а многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции. После вмешательства уполномоченного в среднем за год всегда оказываются восстановленными права граждан в количестве около 20% от общего числа поступивших обращений.

Ямало-Ненецкий АО. Одним из приоритетных направлений деятельности уполномоченного является защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, разработаны предложения, гарантирующие защиту прав и обеспечивающие поддержку традиционного ведения хозяйства. Подготовлены памятки для граждан по темам: «Каждый имеет право: реализация и защита конституционных прав и свобод», «Права граждан при задержании», «Предоставление жилья гражданам на условиях договора социального найма», «Предоставление социальных выплат на приобретение (строительство) жилья молодым семьям в Ямало-Ненецком автономном округе», «Что такое коммерческий найм жилого помещения», «Что нужно знать осужденному, отбывающему наказание в виде лишения свободы».

Центральный федеральный округ

Москва, 16 ноября 2015 года — Заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в ЦФО. Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Центральный федеральный округ

(с 2005 года) — Зельников Юрий Иванович, уполномоченный по правам человека в Калужской области.

Ключевая тема: «Перспективы формирования новых подходов по защите прав и свобод граждан в связи с принятием Федерального закона от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов»».

Принято решение одобрить рекомендации по совершенствованию федерального законодательства и принятию иных мер по вопросам определения порядка и условий признания лица инвалидом, пенсионного обеспечения инвалидов, обеспечения инвалидов ТСР (техническими средствами реабилитации) и лекарствами, адаптации жилого фонда (многоквартирных жилых домов и дворовых территорий) к нуждам инвалидов, иных мер социальной поддержки, а также по вопросам защиты прав инвалидов в условиях отбытия наказания и др.

Калужская область. Разработана ведомственная целевая программа «Защита прав человека и правовое просвещение» на 2014–2016 годы. По отдельным актуальным вопросам соблюдения прав и свобод граждан издаются специальные доклады, в 2015 году были изданы три таких доклада: «О соблюдении прав граждан в учреждениях, оказывающих психиатрическую помощь на территории Калужской области», «Вопросы соблюдения прав и свобод жителей сельских поселений муниципальных районов Калужской области», «О нарушениях прав потребителей в сфере кредитования».

Смоленская область. Разработана уполномоченным по правам человека в Смоленской области и утверждена указом Губернатора Смоленской области от 1 марта 2013 года № 15 «Концепция обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Смоленской области на 2013–2020 гг.»

Брянская область. В 2015 году аппаратом уполномоченного по правам человека в Брянской области и Общественной наблюдательной комиссией Брянской области подготовлен «Справочник осужденного».

Владимирская область. Создана позитивная практика решения задачи укрепления законности и защиты прав и свобод человека и гражданина во взаимодействии с органами исполнительной, законодательной и судебной власти.

Воронежская область. По предложению уполномоченного создан Единый миграционный центр, работающий по принципу «единого окна», где осуществляется проведение медицинского обследования, дактилоскопии, комплексного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ, по результатам выдается сертификат государственного образца. В 2015 году подготовлены новые памятки для жителей области: «Новый порядок установления инвалидности в 2015 г.», «Результаты и последствия медико-социальной экспертизы», «Порядок обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации».

Ивановская область. По итогам рассмотрения заключения уполномоченного Департаментом образования Ивановской области направлены рекомендации муниципальным органам управления образования о принятии мер по обеспечению необходимых условий организации питания детей с пищевыми аллергиями в дошкольных образовательных организациях. Выпущена брошюра «Памятка осужденного», ноябрь 2015 года.

Костромская область. По инициативе уполномоченного положительно решен вопрос об организации остановки «потребованию» вблизи садоводческих объединений в Костромском районе. УФСИН было побуждено к изменению ряда правовых актов, положения которых ограничивали права осужденных и их родственников на передачу продуктов питания и медицинских товаров.

Курская область. При активном участии уполномоченного на базе сурдологопедического отделения Курской областной клинической больницы организован центр по реабилитации детей со сниженным слухом и глухотой после кохлеранной имплантации.

Липецкая область. Накануне утверждения бюджета области уполномоченный выступил заказчиком социологических исследований в ряде районов Липецкой области. Полученный материал позволил точнее обозначить болевые точки, предложить более актуальные направления денежных средств. В итоге депутаты изменили содержание некоторых статей, касающихся медицины, и на эти цели дополнительно поступило 50 миллионов рублей.

Московская область. В рамках правового просвещения различных категорий граждан за девять месяцев 2015 года выпущено 13 видов печатной продукции (журналы, справочники, буклеты, брошюры, плакаты, календари, памятки и др.) общим тиражом 68 тысяч экземпляров. Библиотека уполномоченного насчитывает более 30 книжных изданий, в том числе практических пособий и популярных изданий.

Орловская область. При содействии уполномоченного было восстановлено право ребенка-сироты на жилье; признано право на получение жилищного сертификата и восстановление в очереди на получение жилья вдовы военнослужащего; сохранены семьи и защищены интересы малолетних детей при рассмотрении дел об административном выдворении за пределы РФ; защищено право собственности на землю в результате признания недействительным ненормативного акта органа местного самоуправления и др.

Рязанская область. В число печатной продукции уполномоченного за 2015 год входит журнал «Человек: преступление и наказание», страница уполномоченного по правам человека в Рязанской области; журнал «Уголовно-исполнительное право»; сборник материалов Международной практической конференции «Обеспечение реализации прав граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, на примере Рязанской области».

Тамбовская область. Опыт масштабного привлечения молодых людей к проблемам маломобильных групп населения в сочетании с практико-ориентированным обучением. По инициативе уполномоченного учащейся молодежью региона был осуществлен независимый мониторинг доступности более 280 социально-значимых объектов социальной инфраструктуры во всех городских округах и муниципальных районах области. Результаты озвучены на заседании «круглого стола» и вызвали интерес руководства области и органов прокуратуры. На части объектов были проведены работы по их адаптации для использования маломобильными группами населения.

Тверская область. Ежегодно организуются и проводятся мероприятия («круглые столы», встречи с коллективами, конкурсы), направленные на повышение уровня правовой культуры населения. В областном конкурсе «Женщина года» уполномоченным учреждена номинация «Женщина-правозащитница». Оцениваются положительные результаты в защите прав детей, женщин, семьи, пожилых людей, частных предпринимателей, предприятий. Регулярные публикации в газете «Тверская жизнь» в рубрике «Аппарат уполномоченного по правам человека в Тверской области разъясняет».

Тульская область. Одна из многочисленных инновационных форм правового просвещения — проект «Школа правовых знаний». Программа включает наиболее актуальные и проблемные вопросы. Слушателями школы стало более 200 человек, за 2014 и девять месяцев 2015 года проведено 21 занятие. Лекции проводились руководителями (представителями) региональных министерств, территориальных структур надзорных органов, вузов и других организаций, общественных экспертов уполномоченного. Занятия школы проходят на базе общественной приемной уполномоченного в Туле, а также в территориальных округах Тулы и муниципальных образованиях области.

Ярославская область. За недолгий срок существования института уполномоченного построена работа с обращениями граждан, заключен ряд соглашений с федеральными и региональными структурами, общественными организациями. Организована работа Общественно-правового центра при уполномоченном: проводятся консультации адвокатов и опытных юристов по правовым вопросам, даются разъяснения гражданам по способам и механизмам самостоятельной защи-

ты своих прав. Создан и работает общественный совет, сеть общественных помощников в муниципальных образованиях. В 2015 году активные действия уполномоченного помогли предотвратить разрушение и снос объекта культурного наследия «Больница городская детская, 1907–1908».

Москва. В 2015 году стал публиковаться ежеквартальный информационно-правовой вестник «Московский омбудсмен», тираж издания 2 000 экземпляров. По результатам проведенного в 2015 году исследования подготовлены к изданию специальные доклады «Качество и доступность дополнительного образования детей в городе Москве», «Качество и доступность медицинской помощи в городе Москве». Издан «Справочник уполномоченного по правам человека в городе Москве».

Южный федеральный округ

Волгоград, 3 сентября 2015 года — Заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в ЮФО. Председатель Координационного Совета уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, входящих в Южный федеральный округ (с 2012 года) — Спицын Андрей Владимирович, уполномоченный по правам человека в Астраханской области.

Ключевые темы: совершенствование порядка рассмотрения обращений граждан, нецелевое использование земель сельскохозяйственного назначения, проблемы в сфере права на жилище и ЖКХ, получения бесплатных лекарств, выплаты заработной платы, соблюдение законности в УИС и др.

Рекомендации: внести изменения в подпрограмму «Молодая семья» госпрограммы «Жилище»; создать общедоступный интернет-ресурс с информацией об использовании государственных средств, выделяемых на ликвидацию аварийного жилья; разработать и ввести стандарт публичной, обязательной отчетности региональных органов государственной власти и местного самоуправления по реализации программ переселения; рассмотреть вопрос о продлении срока действия Фонда содействия реформированию ЖКХ до 2020 года; предусмотреть ответственность надзорных органов за допущенные нарушения при приеме и согласовании проектной документации на начальном этапе строительства многоквартирных домов и др.

Астраханская область. С 2013 года выходит в эфир радиопередача, посвященная новациям в законодательстве «Просто о правах», в 2015 году количество передач соответствует тридцати. В газете «Волга» ежемесячно публикуется информационный бюллетень уполномоченного «Ваше право». Буклеты 2015 года по темам: памятка военнослужащему; несчастный случай на производстве; телефоны горячих линий; социальная выплата на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности; порядок получения медицинской помощи; порядок реализации права на обеспечение техническими средствами реабилитации инвалида; бесплатная юридическая помощь.

Республика Адыгея. После вмешательства уполномоченного была восстановлена фармацевтическая деятельность в фельдшерско-акушерском пункте аула; начался монтаж и установка вышки связи; организован дополнительный муниципальный маршрут автобуса; устранены нарушения при начислении пенсий 500 граждан, потерявших кормильца; восстановлены права граждан, выполнявших работы без оформления трудовых отношений, на получение заработной платы; начались работы по организации коммунальной и дорожной инфраструктуры земельных участков, выделенных многодетным семьям для строительства индивидуальных жилых домов.

Республика Калмыкия. За весь период существования института (с 2001 года) подготовлено 14 ежегодных, 14 специальных докладов, проведено пять социологических исследований, рассмотрено 6 887 обращений. На постоянном контроле уполномоченного стоят вопросы предоставления жилья по договорам социального найма, лекарственного обеспечения льготных категорий граждан, медицинского обслуживания лиц, содержащихся в учреждениях системы ФСИН России, проблемы с предоставлением субсидий на приобретение жилья детям сиротам, согласно вступившим в силу судебным решениям.

Краснодарский край. После вмешательства уполномоченного органами прокуратуры были найдены основания для обращения в Арбитражный суд с заявлением о признании незаконным приватизации общежития г. Геленджика. После продажи общежития новому собственнику жильцам стала завышаться арендная плата, поступать иски в суд об их выселении. При содействии уполномоченного решен вопрос приобретения аккумуляторных батарей для инвалидной коляски (батарей не входят в Перечень технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду; гражданин не покидал квартиры более полугода).

Волгоградская область. В предыдущие годы уполномоченным были подготовлены специальные доклады: «Отдельные вопросы реализации права граждан на жилище», «О проблемах доступности дошкольного образования в Волгоградской области», «Социальная защита и реабилитация ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий», «Проблемы защиты прав работников на своевременное и полное получение вознаграждения за труд при банкротстве работодателя», «Отдельные вопросы реализации права граждан на жилище».

Ростовская область. По ходатайству уполномоченного жителям (около 500 человек) Ленинского района г. Ростов-на-Дону предоставили право выкупить земельные участки, находящиеся в длительном фактическом пользовании граждан, оформить право собственности на землю и ранее построенные жилые строения. По ходатайству уполномоченного к Губернатору области решается вопрос о разрешении проблемы добросовестных приобретателей жилых помещений в домах, построенных с признаками самовольного строительства (проданы доли в малоэтажных домах на участках, предназначенных для ИЖС).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ



РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В деле защиты России мы все должны
соединить, согласовать свои усилия,
свои обязанности и свои права...

П.А. Столыпин



Исходя из изложенных в Докладе проблем защиты и восстановления прав человека, результатов анализа и оценки состояния прав человека и деятельности Уполномоченного в минувшем году, предлагается рассмотреть следующие рекомендации по обеспечению устойчивого развития в сфере прав человека.

Субъектам права законодательной инициативы:

В сфере совершенствования законодательства о правах человека рекомендуется рассмотреть вопрос о внесении изменений:

- в Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» в части установления критериев нежелательности на территории Российской Федерации для иностранной или международной организации (глава 2, раздел 2.4, «Нежелательные организации»);

- в Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» в части уточнения оснований и процедуры государственной регистрации религиозной организации, поэтапного наделения их налоговыми и иными льготами (глава 2, раздел 2.4, «Религиозные объединения»);

- в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в целях расширения права граждан на участие в принятии решений по вопросам местного значения, в том числе в части способа избирания главы муниципального образования (глава 2, раздел 2.4, «Право избирать и быть избранным»);

- в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части установления предельного срока пребывания в центрах временного размещения, мест временного содержания и специальных учреждениях для иностранных граждан, в том числе подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, в случае длительного неисполнения судебного решения, также в части дополнения пункта 3.1 статьи 8 положением о сокращении до шести месяцев срока для предоставления вида на жительство соотечественникам пенсионного возраста, которые переехали на жительство в Российскую Федерацию как на историческую родину (глава 2, раздел 2.5, «Миграционные процессы и защита прав иностранных граждан на территории Российской Федерации»);

- в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части установления порядка осуществления различных форм и механизмов общественного контроля (глава 2, раздел 2.3);

- в Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в части ограничения права садоводческого (огороднического, дачного) объединения граждан самостоятельно распределять расположенные на территории данного объединения неиспользуемые земельные участки (глава 2, раздел 2.6, «Опасное нововведение для садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан»);

- в Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в части уточнения в пункте 6 статьи 2 понятия «политической деятельности» во избежание необоснованно широкого ее толкования в правоприменительной деятельности (глава 2, раздел 2.4, «Неопределенность понятия "политическая деятельность"»);

- в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании» в целях обеспечения доступности всех видов образования и устранения дискриминации различных категорий учащихся (глава 2, раздел 2.9);

- в Трудовой кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования механизмов защиты нарушенных трудовых прав (в том числе в части повышения «прозрач-

ности» механизма оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений; установления критериев определения случаев (их открытый перечень), когда работодатель не вправе отказать работнику в предоставлении отпуска без сохранения заработной платы; о досудебном порядке рассмотрения споров об увольнении (глава 2, раздел 2.6, «Трудовые права»);

– в федеральное законодательство в целях предотвращения участившихся случаев грубого нарушения коллекторами прав граждан при осуществлении деятельности организаций, направленных на взыскание задолженности по кредитным договорам (глава 2, раздел 2.6, «Экономические права»).

В сфере совершенствования законодательства о деятельности уполномоченных по правам человека предлагается рассмотреть вопросы:

– обеспечения реализации предоставленных Уполномоченному федеральным законодательством процессуальных полномочий, посредством детального закрепления и (или) уточнения норм о них в соответствующих отраслевых процессуальных кодексах и иных законах (глава 2, раздел 2.1);

– увеличения срока подачи Уполномоченному жалобы с одного года (как это установлено действующим законодательством) до двух лет, исчисляемых со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении;

– закрепления в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации норм об ответственности за вмешательство в деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, воспрепятствование их деятельности, неисполнение их законных требований должностными лицами, а равно неисполнение ими обязанностей в отношении региональных уполномоченных;

– ускорения рассмотрения проекта федерального закона № 686410-6 «О внесении изменений в статью 8 Федерального Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части расширения прав уполномоченных по правам человека (глава 3, раздел 3.2).

Государственной Думе Российской Федерации рекомендую ускорить рассмотрение следующих законопроектов:

– проект федерального закона № 73983-5, предусматривающего введение кратного зачета времени содержания под стражей «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации» (по вопросу зачета времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу в срок отбывания наказания в виде лишения свободы), предусматривающий введение кратного зачета времени содержания под стражей (глава 2, раздел 2.3, «Контроль за соблюдением прав человека в местах лишения свободы Крымского федерального округа»);

– проект федерального закона № 802242-6 «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"» с целью устранить правовую неопределенность положений, обуславливающих произвольное применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками уголовно-исполнительной системы (глава 2, раздел 2.3, «Применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия в местах лишения свободы»);

– проект федерального закона № 957581-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляющий ряд новых принципов административной ответственности, включая состязательность и равноправие сторон (глава 2, раздел 2.1, «Актуальные аспекты защиты прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях»);

– проект федерального закона № 771372-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения пожарной безопасности», связанный, в том числе, с выжиганием сухой травы (глава 2, раздел 2.10, «Лесное "облысение"»);

—проект федерального закона № 458458-5 «Об ответственном обращении с животными» (глава 2, раздел 2.10, «О защите человека от животных и животных — от людей»).

Правительству Российской Федерации:

В части подготовки нормативных правовых актов (в том числе предусматривающих расходы из федерального бюджета), предлагается рассмотреть следующие вопросы:

—о разработке проекта федерального закона о внесении изменений в закон «О прокуратуре Российской Федерации» в части определения предельных сроков проведения проверочных мероприятий и сроков исполнения проверяемыми организациями требований прокурора, вытекающих из его полномочий, о представлении необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений (в рамках реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 года №2-П) (глава 2, раздел 2.4, «Право на свободу объединений»);

—о разработке проекта федерального закона, устанавливающего порядок выплаты разовой компенсации собственникам жилого помещения, которые не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, и добросовестным приобретателям, от которых было истребовано жилое помещение (в том числе в рамках реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2015 года №13-П) (глава 2, раздел 2.1, «Гражданский процесс: о расходах и компенсациях»);

—об осуществлении комплекса мер по реализации положений статьи 38 Закона Российской Федерации от 02 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» путем создания независимой от органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья службы защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях (не подменяя прав общественных объединений, осуществляющих контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан при оказании психиатрической помощи) (глава 2, раздел 2.8, «О нарушениях прав лиц, содержащихся в психиатрических учреждениях»);

—об осуществлении комплекса мер по реализации части 3 статьи 58 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», регламентирующей право граждан на проведение независимой медицинской экспертизы (глава 2, раздел 2.8; глава 3, раздел 3.2, пример 17);

—о разработке единообразной методики признания принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Российской Федерации в целях полноценной реализации и защиты прав и законных интересов указанных народов; о подготовке проекта федерального закона об этнологической экспертизе при разработке государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (глава 2, раздел 2.5, «Большие проблемы малочисленных народов»);

—рассмотреть возможность продления временного размещения отдельных категорий граждан Украины на территории России до 31 декабря 2016 года и создания для этого специальных комиссий, наделенных правом вносить в органы ФМС ходатайства о включении тех или иных украинских граждан в списки нуждающихся в государственной поддержке;

—ускорить внесение изменений, предусматривающих распространение статуса ветерана боевых действий на граждан, проходящих военную службу, а также обслуживающих воинские части и иных лиц, направленных для выполнения специальных задач в связи с ведением боевых действий на территорию Сирийской Арабской Республики, распространив на них в полном объеме соответствующие меры социальной поддержки, установленные федеральным законом «О ветеранах» (глава 1, раздел 1.1);

—об изменении законодательства о формировании платы за капитальный ремонт многоквартирных домов, разработав поддающийся проверке механизм определения уполномоченными органами власти общей потребности в средствах на финансирование услуг и работ по капитальному ремонту жилищного фонда (глава 2, раздел 2.6, «Увеличение поборов — ограничение прав человека»);

—об оптимизации уплаты гражданами возросшего земельного налога (глава 2, раздел 2.6, «Увеличение поборов — ограничение прав человека»; глава 3, раздел 3.2, пример 9);

—о разработке законопроекта «О пробации в Российской Федерации» и создании центров ресоциализации в рамках уголовно-исполнительной системы (глава 2, раздел 2.3, «О необоснованном затягивании создания службы пробации в Российской Федерации»);

—о разработке комплекса мер по защите прав человека в местах принудительного содержания в части трудовой занятости, в том числе индивидуальной трудовой деятельности, режима рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда и медицинского обеспечения; (глава 2, раздел 2.3);

—рассмотреть возможность предоставления преимуществ учреждениям ФСИН России в целях увеличения трудовой занятости осужденных на основании Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; (глава 2, раздел 2.3);

—рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части, предусматривающей упрощенный механизм приобретения гражданства Российской Федерации гражданами Украины, имеющими регистрацию за пределами Крыма, но в течение длительного времени проживающими на полуострове (глава 2, раздел 2.5, «Миграционные процессы и защита прав иностранных граждан на территории Российской Федерации»);

—предусмотреть комплекс мер, направленных на совершенствование условий приема и размещения, а также улучшение условий нахождения иностранных граждан в специальных учреждениях содержания иностранных граждан, а также выдворения иностранных граждан из России (глава 2, раздел 2.5, «Миграционные процессы и защита прав иностранных граждан на территории Российской Федерации»).

Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуем:

—рассмотреть вопрос о дополнительных гарантиях и государственном контроле в части соблюдения образовательных прав при реорганизации и оптимизации системы образовательных учреждений, в частности малокомплектных школ, поддержке негосударственных образовательных учреждений и установлении единого уровня государственных гарантий при обучении в форме семейного образования и самообразования, повышения доступности дошкольного образования, высшего образования, качественного среднего профессионального образования (глава 2, раздел 2.9, «"Оптимизация" или дискриминация права на получение образования?»);

—улучшить функционирование медико-социальной экспертизы (посредством укрепления ее материально-технической базы, в том числе путем оборудования учреждений МСЭ исходя из потребностей инвалидов), содействовать созданию комиссий по контролю качества предоставления лицам с ограниченными возможностями технических средств реабилитации (ТСР), способствуя упрощению этой процедуры (глава 2, раздел 2.8, «Нарушения прав в связи с несовершенством системы медико-социальной экспертизы»);

—совершенствовать проведение процедуры обеспечения инвалидов качественными и удобными ТСР, в том числе путем создания эффективного механизма общественного контроля развития

протезно-ортопедической отрасли с учетом новых, современных технологий и потребностей инвалидов, предусмотрев своевременное выделение ассигнований из федерального бюджета на обеспечение инвалидов ТСР; внести изменения в порядок выплаты компенсаций инвалидам за самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации, предусматривающие их расчет, исходя из фактически произведенных инвалидом затрат (глава 2, раздел 2.8, «Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации»);

– принять меры к решению проблем доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, доступности для них транспортных средств и проведения медико-социальной экспертизы, закрепить за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по контролю и надзору в области защиты прав инвалидов (глава 2, раздел 2.8, «Право лиц с ограниченными возможностями на доступную среду жизнеобеспечения»);

– принять меры к усилению координации мероприятий по противодействию распространения ВИЧ-инфекции, внедрению новых методик лечения и профилактики СПИДа и предоставлению дополнительных мер поддержки ВИЧ-положительных лиц и больных СПИДом (глава 2, раздел 2.8, «Защита прав носителей ВИЧ/СПИД»);

– принять меры к упорядочению работы призывных комиссий с целью исключить случаи нарушения прав граждан и положений российского законодательства, в том числе фактов призыва на военную службу граждан, ограниченно годных или негодных к военной службе (глава 2, раздел 2.8, «Призыв на военную службу граждан, имеющих ограничения по состоянию здоровья»);

– выработать комплекс мер, направленных на обеспечение необходимых условий жизнедеятельности населения, проживающего в труднодоступных и отдаленных местностях (в частности, особое внимание уделить поддержке коренных малочисленных народов) (глава 2, раздел 2.5, «Большие проблемы малочисленных народов»);

– разработать единый централизованный механизм по формированию маневренного жилищного фонда в рамках региональных жилищных программ по развитию рынка доступного наемного жилья и развития жилищного фонда некоммерческого использования на федеральном уровне (глава 2, раздел 2.7, «Формирование маневренного фонда в субъектах Российской Федерации»);

– усилить контроль в области саморегулирования, в первую очередь в сфере проектирования, строительства и инженерных изысканий, при перераспределении функций между государством и профессиональными сообществами, с целью недопущения снижения качества и безопасности жилья;

– осуществлять мониторинг практики обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа в 2013–2015 годах, с тем чтобы определить проблемы и перспективы закрепления за указанными лицами благоустроенных жилых помещений и их сохранность (глава 2, раздел 2.7, «Защита права на жилье детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа»);

– разработать комплекс мер, позволяющих своевременно предотвращать и пресекать противоправные действия в отношении водных объектов Российской Федерации и незаконное создание на них искусственных земельных участков; выработать комплекс мер по усилению контроля в сфере охраны окружающей среды; поддерживать политику сохранения уникального памятника природы — центральной экологической зоны Байкальской природной территории (глава 2, раздел 2.10, «Безопасность окружающей среды: права, обязанности, ответственность»);

– предусмотреть меры по созданию единообразных организационно-правовых форм обеспечения деятельности ОНК (глава 2, раздел 2.3, «Взаимодействие Уполномоченного с ОНК»);

– пересмотреть статьи расходов соответствующих бюджетов в части выделения средств для обеспечения реализации программ профилактики наркомании, поскольку это тот случай, когда «экономия» на профилактике неизбежно приведет к неизмеримо большим затратам в дальнейшем,

когда процесс может принять неконтролируемые и необратимые последствия. Наибольшее внимание следует сосредоточить на организации работы с детьми из социально-неблагополучных семей (глава 1, раздел 1.1).

Министерству юстиции Российской Федерации:

–совместно с ФСИН России и Полномочным представителем Президента Российской Федерации в Крымском федеральном округе, для достижения эффективной интеграции пенитенциарной системы Крымского федерального округа в уголовно-исполнительную систему Российской Федерации, решить вопрос о строительстве нового СИЗО на территории Республики Крым с лимитом его наполнения, позволяющем разгрузить СИЗО-1 города Симферополя (глава 2, раздел 2.3, «Контроль за соблюдением прав человека в местах лишения свободы Крымского федерального округа»);

–урегулировать проблемы экстрадиции (этапирования) с территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя осужденных, являющихся гражданами Украины, совершивших преступления на ее территории и изъявивших желание сохранить украинское гражданство, на территорию Украины.

Министерству иностранных дел Российской Федерации:

–рассмотреть вопрос о ратификации Российской Федерацией международных договоров, которые позволят обеспечить права и законные интересы детей на получение алиментов от родителя, являющегося жителем иностранного государства (глава 2, раздел 2.5, «О нарушениях прав несовершеннолетних на получение алиментов со стороны недобросовестных родителей»).

Центральный банк Российской Федерации прошу:

–рассмотреть возможность существенного ограничения, вплоть до полного запрета кредитным организациям (банкам и МФО) включать в кредитный договор пункт о праве переуступки долга третьим лицам или поручения взыскания задолженности до принятия федерального закона, упорядочивающего или отменяющего деятельность коллекторских агентств;

–принять меры по изменению расчета базовых тарифов в соответствии законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (соблюдение нормы — минимум 80% выплат от объема собранных премий) с возможностью ежегодного их перерасчета по итогам предыдущего года (глава 2, раздел 2.6, «Увеличение поборов — ограничение прав человека»);

–принять меры по защите прав потребителей, развитию финансово-кредитной системы Крымского федерального округа, предусматривающие льготное кредитование ипотеки, малого и среднего бизнеса в сфере производства товаров народного потребления.

Верховный Суд Российской Федерации прошу:

–рассмотреть возможность принятия дополнительных мер по усилению судебного контроля избрания меры пресечения и качества ведения следствия правоохранительными органами (глава 2, раздел 2.1);

–для исключения совмещения судами функций обвинения и разрешения дела рассмотреть возможность привлечения к участию в судебном процессе должностных лиц (представителей) органов, возбудивших дела об административных правонарушениях, особенно по категориям дел, за-

трагивающим основные права и свободы граждан (глава 2, раздел 2.1, «Актуальные аспекты защиты прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях»);

— поддерживать предложения о расширении института присяжных заседателей в целях соблюдения процессуального разделения вопросов права и факта (глава 2, раздел 2.1, «Уголовное судопроизводство»);

— обобщать практику рассмотрения судами общей юрисдикции дел о досрочном освобождении в связи с тяжелой болезнью осужденных (глава 2, раздел 2.3, «Право на освобождение в связи с тяжелой болезнью»);

— обобщать практику исполнения требований законодательства в части размещения актов судебной власти в интернете (глава 2, раздел 2.1, «Правосудие — дорогая доступность. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в России»).

В 2016 году весь мир отметит 60-летие со дня принятия важных международных актов: Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, 20-летие с момента принятия Европейской социальной хартии (принята в Страсбурге 3 мая 1996 года).

Под знаком этих событий пройдет нынешний год и в России. Исключительно важно обратить особое внимание на те правовые нормы, касающиеся прав человека, которые содержатся в этих международных документах, но пока еще не нашли своего отражения в российском законодательстве.

Не стоит при этом пренебрегать накопленной отечественной научно-практической и правовой базой в сфере защиты прав человека, вытекающей из российской истории, традиций, цивилизационного своеобразия.

С другой стороны, необходимость объединения усилий в связи с угрозой миру и международной безопасности, массовых нарушений прав человека, международной экономической, экологической, продовольственной безопасности позволяет вывести диалог о современных правозащитных тенденциях, противоречиях в их интерпретации, проблемах в обеспечении базовых прав человека, а также способах их решения на принципиально новый уровень.





Аппарат Уполномоченного по правам
человека в Российской Федерации

Москва, 2016