

**ДОКЛАД**  
**Уполномоченного по правам человека**  
**в Российской Федерации**  
**за 2012 год**

**Москва, 2013**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1. О количестве и тематике обращений граждан	10
2. Право на жизнь	14
3. Право на свободу и личную неприкосновенность	22
4. Право на достоинство личности	28
5. Право на свободу передвижения и на гражданство	37
6. Право на свободу совести	48
7. Право на свободу информации	55
8. Право на свободу собраний	62
9. Право избирать и быть избранным	71
10. Право на собственность	78
11. Право на труд	86
12. Право на социальное обеспечение	94
13. Право на жилище	104
14. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	112
15. Право на благоприятную окружающую среду	120
16. Право на образование	128
17. Право на эффективную государственную защиту	136
18. Право на судебную защиту	143
а) Участие в судебном заседании	143
б) Доступ к правосудию	144
в) Обжалование судебных решений в вышестоящем суде	147
г) Квалифицированная юридическая помощь	148
19. Изменения в законодательстве о правах и свободах человека	149
20. Права российских граждан за границей и иностранных граждан в России	158
21. Вопросы развития института российских уполномоченных по правам человека	166
22. О награждении медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	175
Закон сильнее власти (вместо заключения)	179

*В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» представляю Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации доклад за 2012 год.*

*В докладе анализируются наиболее актуальные проблемы соблюдения конституционных прав и свобод человека в России, приводится информация о рассмотрении Уполномоченным индивидуальных и коллективных жалоб и обращений, о его действиях, предпринятых для восстановления нарушенных прав и свобод граждан, а также для совершенствования законодательства, правоприменительной практики и административных процедур.*

*Доклад содержит информацию о взаимодействии Уполномоченного с государственными органами и органами местного самоуправления, в том числе о реакции государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц на его рекомендации и предложения, а также статистические данные о количестве и тематике обращений граждан.*

*Доклад составлен на основе обработки информации, полученной из следующих источников:*

- индивидуальных и коллективных обращений граждан;*
- бесед с гражданами в ходе их личного приема Уполномоченным и сотрудниками его рабочего аппарата;*

- материалов, собранных по итогам инспекций мест принудительного содержания, воинских частей, закрытых территориальных образований, детских домов, психиатрических больниц и других учреждений;

- переписки Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления;

- документов и материалов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;

- специальных исследований и материалов научно-практических конференций и семинаров;

- сообщений неправительственных правозащитных организаций;

- публикаций средств массовой информации.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем гражданам, а также государственным учреждениям и общественным объединениям, оказавшим ему содействие в подготовке настоящего доклада.

**Уполномоченный по правам человека  
в Российской Федерации**

**В. ЛУКИН**

## **Введение**

Заключительный раздел предыдущего доклада Уполномоченного был озаглавлен: «Слушать и слышать друг друга». Этот призыв, равным образом обращенный ко всем гражданам нашей страны, к власти и оппозиции, к государству и обществу, отражал главный, по мнению Уполномоченного, императив развития российской демократии. Тогда, в конце 2011 года на волне оптимистических ожиданий, порожденных как необычайно массовыми, мирными и в целом законопослушными выступлениями против нарушений на парламентских выборах, так и вполне конструктивной реакцией на эти выступления властей, многим казалось, что наметившиеся перемены плавно продолжатся в новом 2012 году.

Что государство постепенно научится признавать и исправлять свои ошибки, отвыкнет от давно укоренившейся привычки видеть друзей лишь в тех, кто всегда и во всем с ним согласен, и врагов в тех, кто его критикует. Что, в свою очередь, активисты формирующегося гражданского общества перестанут воспринимать государство как некоего злодея, замышляющего только плохое, и признают его право на ошибку. Что соблюдение прав и свобод всех граждан – «друзей» и «врагов» государства – превратится для него в незыблемую норму, а их нарушение – в аномалию. Что понимание реальной демократии как системы, основанной не на диктатуре большинства, а на уважении конституционных прав меньшинства, постепенно и поэтапно объединит все институты государства и гражданского общества. Любая дорога начинается с первого шага, который и был сделан в конце 2011 года, породив ожидание дальнейших перемен.

Приступая к докладу за отчетный год, Уполномоченный вынужден констатировать, что такие ожидания не вполне оправдались. В чем, впрочем, нет трагедии. Как не раз подчеркивал Уполномоченный в своих докладах, Россия остается **страной развивающейся демократии**. История демократии

во многих странах свидетельствует о том, что ее развитию, как и любому развитию вообще, в полной мере присущи внутренняя противоречивость, неравномерность, чередование фаз поступательного и попятного движения. Наиболее горячо обсуждаемой приметой отчетного года стало обострение конфликта между государственной властью и активной частью гражданского общества. Как ни парадоксально, сам факт существования такого конфликта свидетельствует о том, что процесс развития демократии продолжается, хотя, конечно, вектор движения оказался не столь прямым и гладким, как ожидали иные оптимисты.

Что касается формальных показателей отчетного года, то они в самом обобщенном виде выглядели следующим образом. При незначительном сокращении количества поступивших жалоб (24 тысячи против 26 тысяч в 2011 году) и сохранении в целом их традиционной тематики (свыше половины жалоб было подано на нарушения личных прав и свобод) возникло заметно больше, чем в прошлые годы, ситуаций, в которых Уполномоченный был вынужден действовать на основании статьи 21 «своего» Федерального конституционного закона. То есть по собственной инициативе принимать к рассмотрению информацию о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, не дожидаясь поступления соответствующих жалоб.

Уполномоченный отдает отчет в том, что в силу специфики своего мандата, главной задачей которого является рассмотрение недостатков и проблем, а не апология достижений государства в сфере соблюдения прав и свобод человека, его оценки правозащитной ситуации в России могут оказаться скорее заниженными, чем завышенными. Тем не менее с поправкой на издержки такого профессионального подхода Уполномоченный считает необходимым отметить следующие, на его взгляд, тревожные особенности эволюции правозащитной ситуации, проявившиеся в отчетном году.

– Проблемы соблюдения прав и свобод человека по самой своей природе не должны отождествляться с проблемами политики. Взгляды и убеждения любого человека, его партийная принадлежность, любые факты

биографии, образование, род занятий, сексуальная ориентация – ничто не может быть основанием для ограничения его прав и свобод иначе как в соответствии с законом. Выступления в защиту прав и свобод человека по определению адресованы государству в лице его органов и должностных лиц. Это отнюдь не означает, что такие выступления изначально направлены против государства. Напротив, они чаще всего призваны помочь государству исправить свои ошибки, и стать тем самым лучше, эффективнее, честнее и, в конечном счете, сильнее и стабильнее. В отчетном году все эти очевидные истины, возможно, как никогда раньше, стали заложником «корпоративного» подхода некоторых государственных органов, зачастую рассматривавших своих критиков не просто как политических оппонентов, но и как «заклятых врагов». В итоге чрезмерной политизации многих традиционных аспектов правозащитной тематики сложились новые очаги напряженности в обществе, возник дефицит взаимной терпимости и самоограничения. Такое положение чревато радикализацией общественного протеста и мер противодействия ему со стороны государства. Что не замедлило случиться. В подобных условиях защищать права и свободы человека на объективной, неполитической основе чрезвычайно трудно.

– Отчетный год оказался богат на законодательные акты о правах и свободах человека. Некоторые их аспекты рассмотрены в соответствующем разделе доклада. Здесь же уместно сказать, что многие законодательные акты отчетного года были приняты в беспрецедентной спешке, всего за одну-две недели, что не могло не сказаться на их качестве. Отнюдь не в порядке сравнения стоит упомянуть о том, что также принятый в отчетном году Федеральный закон от 12.11.2012 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» ждал своего часа долгих два года. Между тем этот Закон, восстановивший право на наше гражданство десятков тысяч постоянно проживающих в России бывших граждан СССР, был для них без преувеличения жизненно необходим. О чем Уполномоченный уже писал в своем предыдущем докладе, рекомендуя

законодателю ускорить работу над законопроектом. Чем руководствуется законодатель, принимая очевидно сырые законопроекты с непостижимой скоростью, но годами задерживая другие, давно готовые, непонятно. В целом же, по убеждению Уполномоченного, все законопроекты, затрагивающие вопросы прав и свобод человека, должны направляться на экспертизу в государственный правозащитный институт, как предусмотрено частью 3 статьи 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В сфере защиты социально-экономических прав граждан в отчетном году больших изменений не произошло. При этом, конечно, нельзя не отметить, что даже в условиях продолжающегося в мире финансово-экономического кризиса нашему государству в целом удалось выполнить свои текущие социальные обязательства перед гражданами. По состоянию на конец отчетного года не было, однако, найдено системного решения проблемы пенсионного обеспечения. К важным позитивным событиям отчетного года следует отнести ратификацию Конвенции о правах инвалидов. Соблюдение этой Конвенции потребует от государства немало усилий для создания благоприятной среды для людей с ограниченными возможностями здоровья. В целом, тем самым, нагрузка на государство в части, касающейся выполнения его социальных обязательств, будет возрастать.

В отчетном году в фокусе приоритетного внимания Уполномоченного оставались по-прежнему многочисленные факты нарушений прав граждан сотрудниками правоохранительных органов и учреждений системы исполнения наказаний. Налицо давняя и чрезвычайно серьезная проблема, для решения которой не обойтись без комплекса мер, предусматривающих не только совершенствование законодательства и практики его применения, но и внедрение более эффективной системы оценки труда правоохранителей, а также стандартов их подготовки и воспитания.



Судебная защита является потенциально важнейшим, но все еще не вполне востребованным инструментом обеспечения прав и свобод человека. В отчетном году были продолжены мероприятия, целью которых является улучшение организации отправления правосудия. Среди них: завершение формирования института мировых судей; внедрение практики доступа к суду посредством Интернета и видеоконференц-связи, публикации судебных решений; реализация права на компенсацию за нарушение сроков рассмотрения дел и за неисполнение судебных решений и др. Нерешенной, однако, остается ключевая для правосудия проблема доверия общества к судебной власти. Проблема эта возникла не на ровном месте и отнюдь не вчера: за ней долгие годы и десятилетия политизированных и, как правило, предсказуемых судебных решений по резонансным делам, невероятно низкая доля оправдательных приговоров. Эту проблему нельзя решить только организационно-штатными мероприятиями.

В целом отчетный год оказался, пожалуй, одним из наиболее трудных за девять лет работы нынешнего федерального Уполномоченного по правам человека. Вместе с тем это был год, когда институт государственной защиты прав человека окончательно утвердился в нашей стране. Уполномоченные по правам человека действуют сегодня уже в 71 из 83 субъектов Российской Федерации (девять лет назад их было только 24). Процесс создания сети государственных правозащитников близок к завершению. Следующая задача – повышение качества их работы на основе единой методологии и общих концептуальных подходов к общим проблемам обеспечения прав и свобод человека на всем пространстве Российской Федерации.

## **1. О количестве и тематике обращений граждан**

В отчетном году к Уполномоченному поступило более 52 тыс. единиц входящей корреспонденции, содержащей индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав и свобод человека, информационные сообщения и обращения правозащитной тематики, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, а также о взаимодействии с политическими партиями и общественными организациями.

Действуя в пределах своей компетенции, Уполномоченный оставлял без рассмотрения предложения о взаимодействии с политическими партиями, а по всем прочим поступившим документам принимал решения в соответствии с нормами Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В тех случаях, когда поступившая информация позволяла предположить массовое и (или) грубое нарушение прав и свобод человека или имела, по мнению Уполномоченного, особое общественное значение, она принималась им к рассмотрению в инициативном порядке на основании статьи 21 упомянутого Федерального конституционного закона.

Жалоб на различные нарушения прав и свобод человека в отчетном году поступило свыше 24 тыс. единиц. 98,7 % всех жалоб было отправлено с территории Российской Федерации как российскими, так и иностранными гражданами, а также лицами без гражданства. 1,3 % жалоб поступило из-за рубежа.

Распределение жалоб по регионам страны практически не претерпело изменений по сравнению с предыдущим годом: 32,8% всех жалоб поступило из Центрального федерального округа; 20,2 % – из Приволжского федерального округа; 10,5% – из Южного федерального округа; 10,4% – из Сибирского федерального округа; 9,4% – из Северо-Западного федерального округа; 8,7% – из Уральского федерального округа; 4,3% – из Северо-Кавказского федерального округа; 3,7% – из Дальневосточного федерального округа.

В отчетном году на 100 тысяч человек населения страны пришлось в среднем 17,2 жалобы, что на 0,8 жалобы меньше чем в 2011 году. Выше указанного среднего значения были показатели Центрального федерального округа – 22,5, Южного федерального округа – 18,6, Уральского федерального округа – 17,7 жалобы на 100 тысяч человек. Ниже среднего значения были показатели Северо-Западного (17,0), Приволжского (16,7), Дальневосточного (14,4), Сибирского (13,2) и Северо-Кавказского (11,2) федеральных округов.

Среди субъектов Российской Федерации по количеству жалоб на 100 тысяч человек населения лидировали Республика Коми (34,3), Мурманская область (28,4), Республика Карелия (28,4), Владимирская область (27,2).

Распределение жалоб на нарушения прав по категориям сопоставимо с показателями предыдущего года. Так более половины жалоб (56,7% от их общего количества) было посвящено нарушению личных (гражданских) прав и свобод. В этой группе увеличилась на 8% доля жалоб на нарушения права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, составившая в итоге 67,1% указанной категории. На 5,3% выросла доля жалоб на нарушения права на достоинство. Подавляющее большинство таких жалоб было связано с унижительными для человеческого достоинства условиями содержания в следственных изоляторах и исправительных учреждениях. На 10% снизилась доля жалоб, связанных с нарушениями права на свободу совести и вероисповедания.

Жалобы на нарушение социальных прав составили чуть более четверти от их общего числа (26,2%). Внутри данной категории, как и в предыдущем году, больше всего жалоб (41,8%) пришлось на нарушения права на жилище, прежде всего, на обеспечение жильем малоимущих граждан и лиц, которым оно положено в соответствии с федеральным законодательством, в частности военнослужащих.

На 3,5% возросла доля жалоб, связанных с нарушениями права на благоприятную окружающую среду.

Доля жалоб на нарушение экономических прав граждан в отчетном году снизилась всего на 0,5%, составив в итоге 12,7% от всех поступивших жалоб. Внутри самой этой категории на 17,8% уменьшилась доля жалоб на нарушение права частной собственности на имущество. На 9,5% выросла доля жалоб на нарушение свободы экономической деятельности и на 8,5% – на нарушение права на труд.

Доля жалоб на нарушение политических прав и свобод в отчетном году составила 1,7 % от общего количества жалоб, практически не изменившись с предыдущего года. Как неоднократно отмечал Уполномоченный в своих докладах за прошлые годы, столь низкий показатель не должен вводить в заблуждение, поскольку жалобы этой категории, как правило, подаются на нарушение прав больших групп граждан. Кроме того, граждане, считающие, что были нарушены их политические права, зачастую мало расположены к переписке с государственными органами, в том числе и с Уполномоченным.

В рамках той же категории жалоб на 6,9% выросла доля жалоб, связанных с нарушением права на участие в управлении делами государства. Практически все такие жалобы поданы на нарушение избирательных прав в ходе выборов в Государственную Думу и выборов Президента Российской Федерации.

Доля жалоб на нарушение права на свободу творчества и преподавания, а также на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям составила 1% от общего количества поступивших жалоб. Что, как и в случае с жалобами на нарушение политических прав, тоже не должно вводить в заблуждение. В данном случае невысокая доля жалоб, видимо, объясняется тем, что многие граждане по-прежнему редко воспринимают сферу культуры в категориях своих прав и обязанностей государства.

В рамках той же категории на 15,3% возросла доля жалоб на нарушение права на образование.

Поступившие к Уполномоченному жалобы рассматривались на предмет их приемлемости, а затем по существу. В установленный Законом срок заявителям

направлялись аргументированные ответы, многие из которых неизбежно носили промежуточный характер, поскольку для принятия по ним окончательного решения Уполномоченному обычно приходилось направлять свои запросы в профильные государственные органы.

Уполномоченный был вынужден отклонить 12,2% поступивших жалоб по причине их несоответствия установленным критериям приемлемости. О чем всем авторам таких жалоб был направлен аргументированный ответ.

По итогам рассмотрения 51,8% жалоб заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты своих прав, были направлены разъяснения и рекомендации о формах и методах их дальнейших действий.

26,9% поступивших жалоб были приняты к рассмотрению. Добиться полного восстановления прав заявителей удалось по 7,5% дел (в 2011 году – по 9,9% дел). При этом сам этот показатель вряд ли свидетельствует о снижении эффективности работы Уполномоченного, не наделенного правом давать директивные указания соответствующим государственным органам. Скорее уместно сказать о том, что, как и в прошлые годы, эти органы крайне неохотно принимали рекомендации об исправлении допущенных ими нарушений прав и свобод граждан. Практика сугубо формального подхода к рассмотрению обращений и ходатайств Уполномоченного, равно как и их безосновательного отклонения государственными органами в отчетном году продолжилась. В связи с этим в ряде случаев Уполномоченному приходилось напоминать иным нерадивым должностным лицам об административной ответственности за воспрепятствование его законной деятельности. На такую переписку порой уходили долгие месяцы, проблемы, с которыми заявители обратились к Уполномоченному, от этого не исчезали, а лишь усугублялись. Действующее законодательство предусматривает право Уполномоченного проинформировать общество об отказе того или иного государственного органа выполнить его рекомендации. Это последнее средство в «арсенале» Уполномоченного предусмотрено Федеральным конституционным законом по аналогии с зарубежным законодательством об институте государственной

защиты прав человека. Опыт показывает, что апелляция к общественному мнению в России, к сожалению, не вполне эффективна, поскольку, с одной стороны, многие государственные органы к нему мало восприимчивы, а с другой – и само наше недостаточно зрелое гражданское общество остается зачастую безразличным к сообщениям о нарушениях прав и свобод человека.

Статистические сведения о количестве и тематике обращений к Уполномоченному в отчетном году приводятся в приложении 1.

## **2. Право на жизнь**

Всякий раз, когда смерть человека наступает не в силу естественных причин, обстоятельства его ухода из жизни требуют расследования. К сожалению, опыт Уполномоченного показывает, что такие расследования зачастую ведутся недостаточно усердно и оперативно, а их результаты замалчиваются. Отчасти по чисто «житейским» соображениям: человека ведь к жизни не вернешь. Отчасти, возможно, и с умыслом: чтобы скрыть следы преступления или даже «повесить» его на покойного. Впрочем, независимо от мотивов неудовлетворительное расследование гибели любого человека – есть нарушение его права на жизнь. Европейский Суд по правам человека в своих решениях неоднократно подчеркивал, что предусмотренное ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод обязательство защищать право человека на жизнь предполагает наличие эффективного механизма официального расследования обстоятельств его гибели.

Существенная цель такого расследования, например, в делах с участием должностных лиц государственных органов состоит в том, чтобы установить степень их ответственности за смерть человека, случившуюся в ситуации, находившейся под их контролем. Иными словами, расследование должно определить, были ли действия должностных лиц государственных органов, повлекшие насильственную смерть, законными и оправданными. В свою очередь, такой императив обуславливает и необходимость публичного контроля за ходом расследования и его результатами. Сформировавшееся

исторически и, увы, далеко не изжитое сегодня недоверие к власти, присущее нашему массовому сознанию, делает публичный контроль за ходом такого расследования необходимым вдвойне. В противном случае едва ли не любая насильственная смерть человека в подобной ситуации неминуемо порождает в обществе версию о его бессудной казни.

В сентябре отчетного года к федеральному Уполномоченному обратился его коллега из Республики Ингушетия, который сообщил о поступивших жалобах граждан, чьи родственники ушли из жизни в ходе проводившихся представителями силовых структур обысков в домах погибших. Стандартный сценарий, описанный в жалобах, поданных в связи с гибелью жителей г. Малгабека и Малгабекского района Б., К., М. и Е., включал обыск домовладения с последующим приглашением одного из членов семьи вернуться в дом, под предлогом дополнительной проверки. Потом раздавались выстрелы, «силовики» уезжали, а в доме находили труп «приглашенного» на дополнительную проверку члена семьи, рядом с которым лежал невесть откуда взявшийся пистолет.

Республиканский Уполномоченный подчеркнул, что родственники погибших считают всех четверых погибших невиновными и безуспешно настаивают на расследовании обстоятельств их убийства.

Желая разобраться в обстоятельствах ухода из жизни четырех граждан Российской Федерации, федеральный Уполномоченный счел необходимым запросить у прокуратуры Республики Ингушетия копии постановлений, принятых по результатам расследования. Поступивший в конце ноября отчетного года ответ, подписанный первым заместителем прокурора республики, повествовал о том, что во всех четырех случаях уголовные дела были возбуждены по фактам посягательства на жизнь сотрудников правоохранительных органов. По уголовным делам якобы выполнялся комплекс неких «оперативно-розыскных мероприятий», расследование окончено не было, и по этой причине запрошенные Уполномоченным копии постановлений предоставлены быть не могли.

Со своей стороны, Уполномоченный затруднился понять, какие оперативно-розыскные действия проводились в отношении человека, оставшегося наедине с «правоохранителями» в своем уже обысканном доме, и погибшего от их рук. Уполномоченный расценил полученный из прокуратуры Республики Ингушетия ответ как отписку, имеющую цель воспрепятствовать ему в исполнении своих обязанностей, и, что еще более тревожно, уклониться от расследования обстоятельств гибели граждан Российской Федерации. В связи с этим в декабре отчетного года Уполномоченный обратился к Председателю

Следственного комитета Российской Федерации с просьбой поручить дальнейшее расследование указанных уголовных дел органам предварительного следствия СК РФ, не входящим в структуры Следственного управления СК РФ по Республике Ингушетия. На момент подписания настоящего доклада ответ на это обращение еще не поступил.

К сожалению, описанный выше эпизод далеко не единичен в практике борьбы Уполномоченного за его законное право знакомиться с уголовными делами, прекращенными в том числе в связи со смертью предполагаемых членов незаконных вооруженных формирований. Добиться доступа к подобным материалам практически невозможно. А до суда они почти никогда не доходят.

Излишне повторять, что Уполномоченный поддерживает меры по борьбе с терроризмом. Принципиально важно, однако, особенно в контексте истории нашей страны, чтобы эта борьба велась исключительно законными методами.

С 2009 года Уполномоченный держит на контроле уголовное дело, возбужденное в связи с исчезновением и ликвидацией М., жителя Республики Дагестан. Вначале была поступившая к Уполномоченному жалоба на сотрудников милиции Левашинского РОВД Республики Дагестан. В ней сообщалось о том, что прибывший в райцентр для получения свидетельства о рождении дочери М. подвергся задержанию сотрудниками милиции и отправлен в Махачкалу, после чего связь с ним оборвалась. На запросы Уполномоченного об обстоятельствах исчезновения М. прокуратура Республики Дагестан сообщила о том, что он был ликвидирован при попытке вооруженного нападения на сотрудников милиции. По факту посягательства на жизнь сотрудников правоохранительных органов в отношении М. возбудили уголовное дело, которое и прекратили в связи с его смертью. Для получения этих формальных ответов прокуратуры Уполномоченному потребовалось чуть меньше двух лет. Оценка доказанности преступлений М. в ответах отсутствовала, а о его причастности к незаконным вооруженным формированиям упоминалось лишь вскользь, как о чем-то само собой разумеющемся. С октября 2010 года Уполномоченный безуспешно пытается получить материалы прекращенного уголовного дела в отношении М., обращаясь с этой целью в территориальные органы и в



центральный аппарат Следственного комитета Российской Федерации. Последнее из таких обращений датировано сентябрем отчетного года. На момент подписания настоящего доклада ответ на него не поступил.

В связи с изложенным Уполномоченный вынужден констатировать, что правоохранительные органы различной ведомственной принадлежности зачастую уклоняются от предусмотренного законом сотрудничества с ним по жалобам, поступающим, в частности, в связи с фактами гибели граждан, подозревавшихся в принадлежности к незаконным вооруженным формированиям.

Впрочем, и в менее резонансных, политически нейтральных ситуациях качество расследования обстоятельств смерти, которые могут содержать признаки нарушения права человека на жизнь, не может быть признано удовлетворительным. Соответственно и сотрудничество Уполномоченного с правоохранительными органами по жалобам, связанным со смертью людей, оставляет желать много лучшего.

В мае отчетного года Уполномоченный направил для проверки в прокуратуру Томской области и Следственный комитет Российской Федерации жалобу В. на необоснованные постановления следователя Стрежевского МСО СУ СК РФ по Томской области об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению о неоказании работниками центральной больницы г. Стрежевого Томской области медицинской помощи дочери заявителя и ее новорожденному ребенку, повлекшем 25 ноября 2009 года их смерть.

Прокурорской проверкой установлено, что постановления об отказе в возбуждении уголовного дела выносились неоднократно, отменялись прокуратурой города как незаконные, а затем выносились вновь. В начале июня отчетного года было отменено уже седьмое по счету «отказное» постановление. В конце июня уголовное дело по признакам причинения смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей наконец возбудили. Но уверенности в том, что оно будет доведено до логического конца, то есть до обоснованного и справедливого решения, к сожалению, нет.

Хотелось бы быть понятым правильно. Речь идет не о какой-либо мести. Просто обстоятельства каждой внезапной смерти, как и мера

ответственности всех, кто был к ней причастен, должны быть всесторонне изучены и полностью установлены путем беспристрастного расследования. Таково требование закона, и оно должно выполняться.

Вопросы защиты права военнослужащих на жизнь находятся в сфере приоритетного внимания Уполномоченного не первый год. Самоубийства и убийства военнослужащих на почве неуставных отношений, несчастные случаи, аварии – эти разновидности так называемых «небоевых потерь» хорошо известны, признаны безусловным злом и осуждены как обществом, так и государством. Последнее обстоятельство представляется особенно важным: общество и государство едины в неприятии подобных уродливых явлений армейской жизни. И когда сообща, а когда порознь борются за их искоренение.

С некоторых пор, однако, едва ли не главным источником «небоевых потерь» стали плановые работы по утилизации устаревших боеприпасов, в огромном количестве припасенных в арсеналах с советских и даже чуть ли не с царских времен. Хранить их опасно: взрывы и пожары на складах – не редкость. Утилизировать промышленными методами чрезвычайно сложно и дорого для нашей хотя и богатой, но бедной страны. В таких условиях был найден, как казалось, единственно возможный вариант: боеприпасы стали уничтожать на далеких полигонах дедовскими методами подрыва. Достаточно представить этот процесс, чтобы понять: большинство работ приходится осуществлять вручную с участием тысяч людей. Рабочая сила легко нашлась: с 2010 года по распоряжению начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации к утилизации боеприпасов начали привлекать военнослужащих по призыву.

В результате возникла системная проблема их безопасности, по которой вплоть до конца отчетного года общество и государство не могли прийти к единому мнению. Общество в лице родителей военнослужащих и правозащитников настаивало на том, что утилизация боеприпасов должна осуществляться промышленными методами на основе имеющихся технологий.

Государство же, в основном в лице Минобороны России, утверждало, что подлежащих утилизации боеприпасов накопилось слишком много и их промышленная утилизация невозможна.

Между тем темпы утилизации боеприпасов методом подрыва росли: в 2010 году утилизировано 350 тыс. тонн, в 2011 году – 1,3 млн., в 2012 году – 1,7 млн. тонн. Одновременно с этим резко подскочило и количество чрезвычайных происшествий со смертельным исходом на складах и полигонах. В 2011 – 2012 годах произошло 14 таких происшествий, в которых погибли 23 военнослужащих и были ранены 149. (Для сравнения: ровно столько же ЧП случилось за восемь предыдущих лет, с 2002 по 2010 год, а погибли в них 19 военнослужащих.)

В своих обращениях к Уполномоченному родители военнослужащих по призыву, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, правозащитники сообщали о случаях гибели и увечий, которые получали занятые на утилизации боеприпасов военнослужащие. Причины трагедий были стандартны: отсутствие необходимых навыков, плохое знание техники безопасности, физическая и моральная усталость от тяжелых работ в непривычной обстановке, детское любопытство и, разумеется, неуставные отношения, обострившиеся в экстремальных полевых условиях.

В июле отчетного года по поручению Уполномоченного его представители посетили полигон «Ашулук» в Астраханской области. В ходе изучения обстановки выяснилось, например, что 18-летние военнослужащие невиданной доселе военной профессии «такелажник» переносили за смену по 2,5 тонны боеприпасов в ветхих ящиках. График работ и продолжительность смен, по сути дела, не были регламентированы: многие эшелоны с опасным грузом приходилось разгружать в ночное время. Условия жизни на полигоне, несмотря на все усилия командования, оставались «спартанскими» в худшем смысле этого слова: температура в палатках была чрезвычайно высокой, подвоз воды – ограниченным, а питание походным...

Следует добавить, что, по информации Уполномоченного, картина увиденного его представителями на полигоне «Ашулук» была типичной для всех других подобных объектов.

В связи с описанными событиями Уполномоченный в отчетном году дважды (в январе и в феврале) обращался к Министру обороны Российской Федерации. Еще два обращения Уполномоченного (в июле и в октябре) были направлены заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Главному военному прокурору. В этих обращениях Уполномоченный поднимал вопросы как повышения безопасности работ по утилизации боеприпасов, так и допустимости их продолжения в нынешнем виде. В августе отчетного года Уполномоченный направил Председателю Государственной Думы свое предложение о проведении парламентского расследования по проблеме утилизации боеприпасов в целом. (См. приложение 2.2.1.)

К концу лета федеральный Уполномоченный и его коллеги в регионах на основании изучения жалоб граждан и информации, предоставленной правозащитными организациями, пришли к выводу о необходимости полного прекращения работ по утилизации боеприпасов методом подрыва. Мнение о том, что альтернативы промышленной утилизации боеприпасов в принципе нет, было доведено до сведения Президента Российской Федерации в ходе его встречи с российскими уполномоченными по правам человека в августе отчетного года. Со своей стороны, Президент страны, согласившись с такой точкой зрения, подчеркнул, что для ее воплощения в жизнь потребуется определить, сумеет ли в конечном счете промышленность утилизировать устаревшие боеприпасы, а Минобороны России – работы профинансировать.

В октябре отчетного года заместитель Министра обороны Российской Федерации, выступая на заседании Общественного совета при Минобороны России, объявил о том, что с 1 января 2013 года уничтожение боеприпасов методом подрыва будет прекращено, и что впредь оно будет вестись только промышленными методами. Это решение можно приветствовать, несмотря на то, что по состоянию на декабрь отчетного года оно не было оформлено в

директивных документах Минобороны России. В таком принципиальном вопросе, как утилизация боеприпасов слово офицера имеет, думается, самостоятельную ценность. Приятно также сознавать, что промышленные мощности для утилизации боеприпасов все же нашлись. Другой вопрос, где взять на это средства.

Тем временем был получен ответ Государственной Думы на июньское предложение Уполномоченного о проведении парламентского расследования ситуации, сложившейся при утилизации боеприпасов методом подрыва. Заместитель Председателя Государственной Думы указанное предложение отклонил, пообещав вместо парламентского расследования провести по тому же вопросу закрытые парламентские слушания. В январе 2013 года председатель Комитета Государственной Думы по обороне сообщил о том, что эти слушания состоятся 10 июня 2013 года. На них, по мнению Уполномоченного, наряду с подведением итогов уничтожения боеприпасов методом подрыва, следовало бы обсудить и непростой вопрос финансирования программы промышленной утилизации боеприпасов. В этой связи Уполномоченный в качестве варианта решения вопроса предлагает подумать о финансировании указанных программ не за счет средств Минобороны России. Нельзя ведь не понимать, что утилизация устаревших боеприпасов имеет в лучшем случае косвенное отношение к вопросам национальной обороны. А Минобороны сегодняшней России, при всей справедливой критике в его адрес по другим поводам, никак не несет ответственности за советскую политику прошлых десятилетий, приведшую к накоплению огромного количества бесполезных ныне боеприпасов.

В целом, таким образом, можно констатировать, что в решении крайне важного вопроса защиты права военнослужащих на жизнь лед, наконец-то, тронулся во многом благодаря усилиям федерального Уполномоченного, ряда его коллег в регионах, а также правозащитников.

### **3. Право на свободу и личную неприкосновенность**

Проблемы, связанные с обеспечением этого права, в отчетном году не стали менее острыми. Причем не только потому, что при осуществлении уголовного судопроизводства подозреваемым и обвиняемым нередко без необходимости избирали меру пресечения в виде заключения под стражу. Но еще и потому, что в идентичных случаях или даже в рамках одного дела к кому-то такая мера применялась, а к кому-то – нет. Чем, например, объяснить, что двух фигурантов громкого дела о мошенничестве в Минобороны России заключили под стражу, зато третьего поместили под комфортный домашний арест. Понятно, что суд по определению независим, что у каждого судьи могут быть свои внутренние убеждения, на основании которых он принимает решения. Но есть ведь еще и общие для всех требования процессуального закона.

Согласно ст. 108 УПК РФ подозреваемые и обвиняемые заключаются под стражу, только если к ним невозможно применить иную, более мягкую меру пресечения. На практике, однако, все обычно происходит наоборот: более мягкая мера пресечения избирается при невозможности заключения подозреваемого или обвиняемого под стражу. И это еще в лучшем случае. В худшем же случае подозреваемого или обвиняемого отправят в СИЗО даже при недоказанности его намерений скрыться от правосудия, уничтожить улики, оказать давление на свидетелей или продолжить свою преступную деятельность. То есть для принятия решения о заключении подозреваемого или обвиняемого под стражу суду будет достаточно одного предположения о том, что, выйдя из СИЗО, он эти действия непременно совершит.

В марте отчетного года с жалобой на незаконное заключение под стражу его подзащитных – А. и Т. – к Уполномоченному обратился их адвокат В. Из жалобы следовало, что А. и Т., участницы панк-группы «Пусси райот», попытались устроить так называемый «панк-молебен» в храме Христа Спасителя в г. Москве, за что были вскоре задержаны. Постановлениями Таганского районного суда г. Москвы от 05.03.2012г. А. и Т. были заключены под стражу.

Со своей стороны, Уполномоченный, категорически не одобряя действия А. и Т., не мог не констатировать, что мера пресечения в виде

заклучения под стражу была применена к ним судом без достаточных оснований.

По мнению суда, единственно возможной мерой пресечения в отношении А. и Т. было их заключение под стражу. В подтверждение этого вывода суд сослался на то, что обе задержанные:

- по их фотографиям были опознаны очевидцами как совершившие преступление;
- подозревались в совершении тяжкого преступления, за которое было возможно назначение наказания в виде лишения свободы на срок до семи лет;
- не проживали по месту постоянной регистрации;
- не имели работы и легального источника дохода;
- совершили инкриминируемые им деяния в составе группы лиц по предварительному сговору;
- действовали дерзко и цинично.

Кроме того, в качестве основания для заключения А. под стражу суд указал на то, что она не принимала участия в воспитании своего ребенка. В качестве основания для ареста Т. суд назвал наличие у нее вида на жительство в Канаде.

По мнению Уполномоченного, некоторые из приведенных судом доводов не подтверждались исследованными им и отраженными в судебном решении доказательствами, в то время как другие – никак не указывали на невозможность применения к А. и Т. более мягкой, нежели заключение под стражу, меры пресечения.

Так, не было подкреплено доказательствами утверждение о том, что А. не участвует в воспитании ребенка. Столь же голословным оказалось и утверждение о том, что А. и Т. не проживали по месту их регистрации в г. Москве. Факт наличия у Т. вида на жительство в Канаде не являлся достаточным основанием для ее заключения под стражу: подписка о невыезде и изъятие паспорта для поездок за границу вполне позволяли ограничить ее передвижение. Не исследовалось в судебном заседании и не было подкреплено какими-либо доказательствами утверждение об отсутствии у А. и Т. легальных источников дохода.

Кроме того, тяжесть вмененного А. и Т. преступления, а также его квалифицирующие признаки, являвшиеся предметом доказывания в суде, не могли рассматриваться как основание для избрания им меры пресечения.

Задержание А. и Т. суд счел законным на том основании, что они были по фотографиям опознаны очевидцами. При этом суд не принял во внимание, что в материалах дела отсутствовали предварительные показания указанных лиц, что в силу п. 2 ст. 193 УПК РФ делало незаконным само опознание.

Ограниченные процессуальные возможности Уполномоченного не позволили ему обжаловать заключение под стражу на данном этапе,

о чем было сообщено стороне защиты с просьбой предоставить заверенные копии судебных документов. Однако по не вполне понятным причинам адвокаты обвиняемых этого не сделали. На момент подписания настоящего доклада спор о законности избрания А. и Т. меры пресечения в виде заключения под стражу уже потерял практическое значение. Однако проблемы, которые он выявил, сохраняют свою актуальность.

Одной из самых абсурдных разновидностей практики необоснованного заключения подозреваемых и обвиняемых под стражу являются случаи, когда эта мера пресечения применяется к лицам, уже оформившим явку с повинной и выразившим готовность к сотрудничеству со следствием. Прямой взаимосвязи между явкой с повинной и избранием более мягкой, чем заключение под стражу, меры пресечения нет. И все-таки явка с повинной, если она, конечно, не является продуктом фальсификации и не получена под давлением, должна, видимо, рассматриваться как свидетельство отсутствия у подозреваемого или обвиняемого намерения помешать следствию или продолжить преступную деятельность.

В октябре отчетного года к Уполномоченному обратился Р., обвиняемый в приготовлении к организации массовых беспорядков, с жалобой на нарушение его права на квалифицированную юридическую помощь.

Согласно версии СК РФ, оглашенной его официальным представителем, 21.10.2012 г. Р. обратился в указанное ведомство, изъявив желание оформить явку с повинной, и представив собственноручно написанные признательные показания на 10 листах.

В этот же день Басманный районный суд г. Москвы вынес решение о заключении Р. под стражу. Какие доказательства легли в основу этого решения, непонятно. Ясно, зато, что факту оформления Р. явки с повинной ни суд, ни следствие решающего значения не придали.

Впоследствии Р. от явки с повинной отказался и заявил о том, что признательные показания у него были получены под давлением.

Важно, однако, что в момент вынесения решения о заключении Р. под стражу его явка с повинной официально под сомнение никем не ставилась, но основанием для изменения ему меры пресечения все равно не стала.

Столь же немотивированно выносятся порой и постановления судов о продлении срока содержания под стражей. Стандартный аргумент таких



постановлений сводится к тому, что основания для заключения под стражу «не отпали». Однако одни и те же обстоятельства не могут всякий раз признаваться достаточными при продлении срока заключения. Чем дольше человек содержится под стражей, тем весомее и убедительнее должны быть доказательства того, что без этого следствию никак не обойтись.

В целом же следовало бы ориентироваться на правовую позицию, выработанную Европейским Судом по правам человека (дело «Смирновы (Smirnova) против Российской Федерации» от 24.07.2003 г.). Суть этой позиции в том, что при рассмотрении вопроса о продлении срока содержания под стражей, суд должен рассматривать риски неявки обвиняемого на рассмотрение дела, воспрепятствования отправлению правосудия или совершения им новых правонарушений.

Предположение о том, что обвиняемый скроется или воспрепятствует производству по уголовному делу, также не может подтверждаться только тяжестью возможного приговора или предъявленных обвинений. В основу решения о продлении срока содержания под стражей должна быть положена оценка конкретных фактов, не просто подтверждающих его необходимость, но и перевешивающих необходимость соблюдения принципа свободы личности.

Наряду с нарушениями права на свободу, допускаемыми при избрании и продлении меры пресечения, с 2010 года в поле зрения Уполномоченного остается проблема законности нахождения в наших следственных изоляторах иностранных граждан, выдачи которых требует государство их гражданской принадлежности. Многие из них обращаются в Европейский Суд с жалобами на незаконные преследования со стороны своего государства, ходатайствуя о приостановлении процедуры выдачи до рассмотрения жалобы по существу. Подобные ходатайства Европейским Судом, как правило, удовлетворяются, а сами иностранные граждане в итоге «зависают» в российских СИЗО на годы в неопределенном уголовно-процессуальном статусе. Эта проблема дважды в последние годы становилась предметом рассмотрения в Конституционном

Суде Российской Федерации (Определения от 04.04.2006 г. № 101-О и от 01.03.2007 г. № 333-О-П). Давая конституционно-правовое толкование ч. 1 ст. 466 УПК РФ («избрание или применение избранной меры пресечения для обеспечения возможной выдачи лица»), Конституционный Суд указал, что названная норма отнюдь не предполагает возможности заключения под стражу вне предусмотренного уголовно-процессуальным законодательством порядка и сверх установленных им сроков применения такой меры пресечения.

Исходя из того, что описанная проблема требует законодательного решения, Уполномоченный принимал участие в обсуждении проекта федерального закона № 434233-5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», дважды – в январе и в мае 2011 года, направив в Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству предложения по содержанию поправок к статьям 5, 108 (ч. 6) и 109 (ч. 15) УПК РФ. После того как указанный законопроект получил отрицательные отзывы, Уполномоченный в октябре 2011 года направил Председателю Правительства Российской Федерации инициативно разработанный проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 5, 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», призванный урегулировать применение содержания под стражей при процедуре экстрадиции.

В октябре отчетного года Министерство юстиции Российской Федерации заверило Уполномоченного в том, что предложенные им изменения будут, по возможности, учтены в работе над законопроектом, подготавливаемым министерством. (См. приложение 2.3.1.)

В отчетном году некоторые вопросы, касающиеся порядка заключения под стражу иностранных граждан в связи с осуществляемой в отношении них процедурой экстрадиции, нашли разрешение в принятом Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14.06.2012 г. №11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания». В частности, установлено, что избрание и дальнейшее продление меры пресечения в виде заключения под стражу таким лицам осуществляется по общим правилам применения данной меры пресечения.

При этом основанием для ареста должны являться сведения в том числе об уклонении данного лица от правоохранительных органов и суда запрашивающего государства.

При всей важности этого Постановления оно не должно, видимо, подменять решение обозначенной Уполномоченным проблемы на законодательном уровне.

Ничуть не менее серьезную проблему представляет собой длительное содержание под стражей лиц без гражданства, по решению суда подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. Суть проблемы в том, что лиц этой категории порой выдворять некуда.

В ноябре отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба жителя г. Сочи С. Заявитель сообщил, что он родился в 1985 году в г. Очамчыра Абхазской АССР. В 1994 году вместе с матерью переехал на постоянное жительство в г. Сочи. Впоследствии мать С. получила российское гражданство, а сам С. по ее недосмотру – нет. В итоге до начала 2011 года С. как-то жил в г. Сочи без легального статуса, успев обзавестись гражданской женой и сыном. В апреле 2011 года С. был задержан за совершение административного правонарушения, получив 15 суток административного ареста с последующим выдворением за пределы Российской Федерации. На момент подписания настоящего доклада С. уже 20 месяцев содержался в спецприемнике № 2 УВД по г. Сочи, поскольку ни Республика Абхазия, ни Республика Грузия, никаких связей с которыми он, будучи этническим русским, не имел, не выразили готовность принять его на своей территории. Судебное решение о выдворении С. за пределы Российской Федерации, таким образом, выполнено быть не могло. Но и отпустить С. на свободу тоже команды не было.

Изучив поступившую жалобу, Уполномоченный констатировал, что право на свободу и личную неприкосновенность, гарантированное каждому ч. 1 ст. 22 Конституции Российской Федерации, было в отношении С. грубо нарушено.

В связи с этим Уполномоченный в конце ноября отчетного года обратился к прокурору Краснодарского края с просьбой принять меры для восстановления прав С. В своем обращении Уполномоченный подчеркнул, что в сложившихся обстоятельствах С. следовало не только выпустить из спецприемника, но и легализовать на территории Российской Федерации как лицо без гражданства с последующим принятием в российское гражданство. По мнению Уполномоченного, действующее законодательство вполне позволяло это сделать.

Со своей стороны, прокуратура Краснодарского края, рассмотрев обращение Уполномоченного и согласившись с его доводами, внесла

представления начальнику УФМС России по Краснодарскому краю и начальнику УФССП России по Краснодарскому краю. УФМС приступило к легализации С., получив от него соответствующее заявление и другие необходимые документы.

Адлерский районный суд г. Сочи своим постановлением от 27.12.2012 г., на основании п. 2 ч. 1 ст. 43 Федерального закона от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» прекратил исполнительное производство о выдворении С. за пределы Российской Федерации и выпустил его на свободу.

Приветствуя благополучное разрешение описанной истории, Уполномоченный считал бы необходимым поблагодарить прокурора Краснодарского края за оперативное рассмотрение его обращения.

#### **4. Право на достоинство личности**

Согласно статье 21 Конституции Российской Федерации, достоинство личности охраняется государством. В отчетном году с этой конституционной обязанностью государство зачастую справлялось неудовлетворительно как раз в тех случаях, когда подлежащие защите люди находились в его полном распоряжении. Почта Уполномоченного и другие источники информации содержат сообщения об издевательствах и пытках, которым подвергались лица, задержанные полицией, осужденные, содержащиеся в местах лишения свободы, обитатели психиатрических больниц специализированного типа и др. Для большинства подобных инцидентов были характерны спонтанность возникновения, жестокость применявшегося к людям насилия, а также низкая оперативность и результативность их последующего расследования.

О трагической гибели жителя г. Казани Н., которого в марте отчетного года по подозрению в мелком хулиганстве доставили в отдел полиции № 9 «Дальний», где зверски замучили, известно всей стране. Зато о завершении расследования в отношении пытавших его сотрудников полиции на момент подписания настоящего доклада информации не поступало.

В апреле отчетного года Уполномоченный счел необходимым обратиться в прокуратуру Нижегородской области на предмет проверки информации об избиении жителя г. Нижнего Новгорода К., учиненном сотрудниками отдела полиции № 5 Нижегородского района города. Прокурорской проверкой установлено, что в феврале отчетного

года К. был доставлен в дежурную часть указанного отдела полиции по подозрению в мелком хулиганстве и помещен в камеру для административно задержанных, где сотрудники полиции подвергли его избиению. Били ногами в живот и грудную клетку, а потом отпустили, составив протокол об административном правонарушении. В результате чего К. потребовалась неотложная медицинская помощь. У него был диагностирован геморрагический шок 3 степени. По факту причинения К. телесных повреждений следственный отдел по Нижегородскому району г. Нижнего Новгорода СУ СК РФ по Нижегородской области возбудил в отношении группы сотрудников полиции ОП-5 уголовное дело по ч. 3 ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий». Одному из сотрудников полиции предъявлено обвинение. Прокуратура Нижегородской области взяла расследование на контроль. На момент подписания настоящего доклада информации о результатах указанного расследования к Уполномоченному не поступило.

-----

В мае отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба У. на бездействие Нижнекамского межрайонного следственного отдела СУ СК РФ по Республике Татарстан по его заявлению о преступлении, совершенном в отношении него сотрудниками полиции УМВД России по Нижнекамскому району. Прокурорской проверкой, проведенной по просьбе Уполномоченного, установлено, что в феврале отчетного года сотрудники полиции УМВД России по Нижнекамскому району Республики Татарстан подвергли У. избиению с целью принудить его сознаться в совершении преступления, которого он не совершал. Согласно акту судебно-медицинского исследования, у заявителя были обнаружены телесные повреждения, квалифицированные как легкий вред здоровью.

По заявлению, поданному У. в Нижнекамский МРСО СУ СК РФ по Республике Татарстан, следователями неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые отменялись руководителем Нижнекамского МРСО как незаконные и необоснованные. Лишь после вмешательства Уполномоченного в июне отчетного года уголовное дело в отношении сотрудников полиции по факту применения к У. насилия было наконец возбуждено по ч. 3 ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий». На момент подписания настоящего доклада информация о результатах указанного расследования к Уполномоченному не поступила.

Следует задуматься над тем, что кроме уверенности в собственной безнаказанности побуждает некоторых сотрудников полиции к незаконному применению насилия. В своем докладе за 2010 год Уполномоченный

предлагал апробировать и ввести в практику новый механизм судебной защиты права на достоинство личности. По мнению Уполномоченного, для этого было бы достаточно установить, что незаконное применение насилия делает юридически ничтожными полученные с его помощью доказательства по делу. При этом доказывание факта незаконного применения насилия как нарушения личного неимущественного права на жизнь, здоровье и свободу следовало бы осуществлять не в порядке ст. 144 УПК РФ, используемой обычно сегодня, а в гражданском процессе, где ответчиком выступал бы тот государственный орган, в штате которого состоит нарушившее закон должностное лицо. Представляется, что реализация этого предложения позволила бы, с одной стороны, обеспечить соблюдение презумпции невиновности упомянутого должностного лица, а с другой – освободила бы пострадавшего от бремени доказывания. Главное же в том, что в предложенной новой системе координат насилие как метод дознания и следствия потеряло бы всякий практический смысл. Опыт работы с делами о применении незаконного насилия сотрудниками правоохранительных органов, накопленный Уполномоченным в отчетном году, побуждает его вновь обратить внимание государства и общества на это предложение.

Общеизвестно, что условия содержания в камерах для задержанных и арестованных в административном порядке зачастую чреватые ущемлением человеческого достоинства. Причем не столько в силу объективных причин, как то: переполненность помещения, нехватка средств и т.д., сколько из-за простого несоблюдения должностными лицами установленных правил.

В апреле отчетного года к Уполномоченному обратился Г. с жалобой на бесчеловечное отношение в ИВС отдела полиции по Сямженскому району Вологодской области. Изложенные в жалобе факты свидетельствовали о несоблюдении в ИВС норм, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц».

Уполномоченный попросил прокуратуру Вологодской области проверить жалобы и при необходимости принять меры прокурорского

реагирования. По результатам проведенной проверки прокурором области выявлены нарушения норм содержания арестованных, внесено представление о привлечении к дисциплинарной ответственности начальника отдела полиции межмуниципального отдела МВД России «Верховажский» и начальника ИВС указанного отдела полиции. Кроме того, по результатам рассмотрения представления прокурора Управление МВД России по Вологодской области выделило средства на ремонт ИВС и приведение его в соответствие с требованиями закона.

Серьезным нарушением права на достоинство личности является и ненадлежащее обеспечение питанием лиц, задержанных в административном порядке. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 г. № 627 предписывает, что задержанные в административном порядке на срок более трех часов обеспечиваются питанием по норме для подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.04.2005 г. № 205. Эта норма устанавливает минимум продуктов, необходимых для здорового питания в условиях изоляции. На практике эти требования далеко не всегда соблюдаются.

Так, в ноябре отчетного года к Уполномоченному обратился П. с жалобой на унижающие человеческое достоинство санитарно-бытовые условия и ненадлежащее питание в ОВД по районам Матушкино и Савелки г. Москвы, куда он был доставлен за совершение административного правонарушения. Уполномоченный обратился в прокуратуру г. Москвы с просьбой проверить сообщенные заявителем сведения. Проведенной проверкой выявлены нарушения условий содержания задержанных; начальнику УВД по Зеленоградскому АО ГУ МВД России по г. Москве внесено представление. С целью недопущения подобных нарушений начальником УВД издан приказ «Об организации содержания лиц, задержанных за административные правонарушения на срок свыше 3-х часов», согласно которому установлен порядок обеспечения питанием, средствами материально-бытового назначения в ночное время административно задержанных лиц. В настоящее время в Зеленоградском АО г. Москвы все лица указанной категории обеспечиваются питанием по установленным нормам.

Еще более остро стоит проблема условий содержания осужденных к лишению свободы. Жалобы такого рода регулярно поступают к Уполномоченному. В них сообщается о том, что в холодное время года осужденных заставляют долго находиться на построениях в неотапливаемых помещениях, что приводит к заболеваниям. Чего больше в таких построениях, реальной необходимости или желания администрации исправительного учреждения подвергнуть осужденных пытке холодом, сказать трудно. Ясно, однако, что построения осужденных должны проводиться с поправкой на погодные условия.

В январе отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба родственников осужденных, отбывающих наказание в ИК-43 ГУФСИН России по Кемеровской области. Заявители, в частности, сообщили о том, что в декабре 2011 года при проведении обыска осужденные отрядов № 2 и № 10 были выведены из общежитий в неотапливаемое помещение, где находились полтора часа при температуре  $-15^{\circ}$  без теплой одежды и обуви. После вмешательства Уполномоченного прокуратура Кемеровской области в феврале отчетного года вынесла начальнику ИК-43 представление об устранении нарушений закона.

В связи с тем что жалобы на подобные злоупотребления режимными мероприятиями поступают к Уполномоченному с тревожной регулярностью, в марте отчетного года он обратился к Министру юстиции Российской Федерации с просьбой внести в действующие нормативные правовые акты положения, исключающие чрезмерно длительное пребывание осужденных в непригодных для этого помещениях. В апреле отчетного года Минюст России уведомил Уполномоченного о том, что его предложения будут рассмотрены рабочей группой по координации подготовки проектов нормативных правовых актов и иных решений, созданной приказом Минюста России от 12.11.2011 г. № 382.

В своем докладе за 2009 год Уполномоченный с удовлетворением констатировал начавшийся в исправительных учреждениях в соответствии с приказом Минюста России от 31.12.2009 г. № 440 «О признании утратившим силу Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 8 июня 2005 г. № 79» процесс упразднения так называемых «секций дисциплины и



порядка». В декабре 2011 года вступил в силу Федеральный закон № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому ст. 111 УИК РФ «Самодеятельные организации осужденных» утратила силу, а секции дисциплины и порядка были окончательно упразднены. Таким образом, формальных оснований для делегирования администрацией исправительных учреждений исполнительно-распорядительных функций самим осужденным больше не существует.

Гладко, однако, было лишь на бумаге, то есть в отчетности, согласно которой за три года численность осужденных, состоящих в «самодеятельных организациях» сократилась в пять с лишним раз. В реальной же жизни, как следует из поступающих к Уполномоченному обращений осужденных и их родственников, передача администрацией исполнительно-распорядительных функций осужденным по-прежнему широко практикуется в учреждениях ФСИН России.

В конце ноября отчетного года в ИК-6 ГУФСИН России по Челябинской области прошла массовая протестная акция осужденных двух отрядов. Протестующие вывесили самодельные транспаранты, заявив о нарушениях их прав администрацией учреждения.

Силовое пресечение протестной акции удалось избежать. После долгих переговоров осужденные вернулись в отряды, стали принимать пищу, встретились с прибывшими на место событий должностными лицами, среди которых были Уполномоченный по правам человека в Челябинской области и представители Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В ходе опроса осужденных было установлено, что одной из причин протестной акции стало именно их недовольство тем, что очень значительную часть исполнительно-распорядительных функций в учреждении выполняли не сотрудники администрации, а так называемый «актив» из числа самих осужденных, который продолжал функционировать, несмотря на отсутствие к тому правовых оснований. (См. приложение 2.4.1.)

Факты передачи исполнительно-распорядительных функций «активу» из числа осужденных были выявлены проведенными сотрудниками ФСИН России в 2011 – 2012 годах проверками в учреждениях ФСИН в Республике Коми, в Вологодской, Калининградской, Курганской, Самарской и Свердловской областях,

в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре. Как следует из поступившей к Уполномоченному в июле отчетного года информации ФСИН России, по каждому подобному случаю проводились служебные расследования, а виновные должностные лица привлекались к строгой дисциплинарной ответственности. Уполномоченный не сомневается в решимости руководства ФСИН России искоренить порочную практику использования «секций дисциплины и порядка» в работе с осужденными. Но вопрос все же в том, готова ли администрация исправительных учреждений обойтись без них. Опыт показывает, что навыки и приемы, зародившиеся еще во времена ГУЛАГа, очень живучи. Да и статистика нарушений в этой сфере за последние два года тревожна. (К дисциплинарной ответственности было привлечено 114 сотрудников исправительных учреждений. Эта цифра вряд ли дает исчерпывающее представление о серьезности описанной проблемы.)

Одним словом, вопрос обеспечения в исправительных учреждениях дисциплины и порядка цивилизованными правовыми методами по-прежнему заслуживает большого внимания. Ключ к его решению – неукоснительное соблюдение прав осужденных, в том числе не в последнюю очередь права на человеческое достоинство. Особую роль в такой работе призваны сыграть общественные наблюдательные комиссии. Как и другие новые институты гражданского общества, ОНК, нередко сталкиваются с непониманием их задач, прав и функций со стороны должностных лиц органов исполнительной власти, в ведении которых находятся исправительные учреждения.

Несмотря на требования Федерального закона от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», имеют место факты отказа общественным контролерам в доступе в исправительные учреждения. В отчетном году такие случаи были зафиксированы членами ОНК в исправительных учреждениях Ростовской, Иркутской, Свердловской областей, в Республике Коми. Случаи отказа членам ОНК в доступе к месту их общественной работы доводились

до сведения Уполномоченного, который обращался к прокурорам указанных регионов с просьбой обеспечить исполнение закона. Что в итоге и делалось. Правда, это не всегда помогало делу: ведь в иных ситуациях обстоятельства требовали от общественных контролеров посетить учреждение без задержки.

Так, в апреле отчетного года к Уполномоченному обратился член ОНК Свердловской области Б. с жалобой на незаконный отказ представителей ГУФСИН России по Свердловской области в допуске членов ОНК в СИЗО № 1 г. Екатеринбурга. Со своей стороны, Уполномоченный незамедлительно обратился к прокурору Свердловской области с просьбой провести проверку действий ГУФСИН и принять меры к устранению нарушений закона. Из ответа областной прокуратуры следовало, что Верх-Исетский районный суд г. Екатеринбурга своим решением признал действия администрации СИЗО № 1 г. Екатеринбурга незаконными. Виновные были привлечены к дисциплинарной ответственности.

Практика применения положений вышеназванного Федерального закона выявила еще одну проблему: вне сферы контроля ОНК необоснованно оказались транспортные средства для перевозки осужденных и задержанных (спецавтомобили, спецвагоны), служебные помещения органов полиции, помещения для содержания подсудимых в зданиях судов. Между тем жалобы на нарушения прав осужденных и задержанных именно в указанных местах поступают к Уполномоченному довольно регулярно. Для устранения указанного пробела необходимо внесение соответствующих дополнений в названный выше Федеральный закон № 76-ФЗ.

В отчетном году сдвинулась с мертвой точки проблема, связанная с необоснованным ущемлением прав граждан, страдающих психическими расстройствами. В правовом отношении такие граждане относятся к одной из наименее защищенных категорий населения.

Граждане, признанные судом недееспособными, оказываются в полной зависимости от воли назначенного им опекуна. Они лишаются, например, права распоряжаться своей пенсией, права совершать любые гражданско-правовые сделки, в том числе и мелкие бытовые, права на вступление в брак, права на участие в выборах, на самостоятельную судебную защиту. Все

решения за них принимает опекун. При этом сам институт опеки отнюдь не гарантирует, что опекун будет добросовестно относиться к своим обязанностям, то есть исполнять их с учетом интересов и пожеланий подопечного.

Между тем в большинстве случаев наличие диагноза психического расстройства не означает, что у страдающего им гражданина полностью отсутствует способность принимать самостоятельные решения и руководить своими действиями. Проблема же в том, что гражданское законодательство предусматривает возможность принятия судом только одного из двух решений – о признании страдающего психическим расстройством лица недееспособным в полном объеме или об отказе в таком признании.

Что же касается существующей системы опекунства, то она не может гарантировать добросовестное выполнение опекуном своих обязанностей, ибо не предоставляет его подопечному права оспорить действия опекуна в суде, оставляя контроль за такими действиями на усмотрение органов опеки.

Положительные сдвиги в этой области наметились после принятия к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации жалобы Д.

Поводом для конституционного судопроизводства стала жалоба Д., которая является инвалидом с детства, и более 20 лет живет в психоневрологическом интернате в г. Санкт-Петербурге. В 2010 году по заявлению администрации интерната Д. была признана судом недееспособной и в результате лишилась возможности самостоятельно распоряжаться своей пенсией, как делала это все предыдущие годы.

Между тем эксперты-психиатры признали, что Д. имеет вполне адекватное представление об окружающей реальности и способна распоряжаться деньгами для совершения мелких бытовых сделок. При этом более сложные операции, например сделки с недвижимостью, были признаны экспертами недоступными для ее самостоятельного понимания. Несмотря на это заключение экспертов, районный суд признал Д. недееспособной, тем самым лишив ее всех гражданских прав, в том числе возможности распоряжаться своей пенсией.

Вынося такое решение, суд руководствовался действующим гражданским законодательством, предусматривающим только полное лишение гражданина дееспособности при наличии у него психического расстройства. Опекуном заявительницы была назначена администрация интерната, активно ратовавшая за принятие указанного судебного решения и не поддержавшая жалобу Д. в Конституционный Суд.

Со своей стороны, Уполномоченный принял сторону Д., отметив, что оспариваемые ею положения Гражданского кодекса Российской Федерации нарушают ее права, являются дискриминационными и противоречат существующим международным стандартам защиты прав лиц, страдающих психическими расстройствами.

Доводы Уполномоченного состояли в том, что наличие диагноза психического расстройства не означает, что у страдающего им лица полностью утрачена способность принимать самостоятельные решения абсолютно во всех сферах общественной жизни. Соответственно и ограничение дееспособности такого лица допустимо только в тех сферах правоотношений, в которых его способность понимать значение своих действий или руководить ими снижена настолько, что не позволяет ему принимать самостоятельные решения. В этом смысле ситуация, в которую попала Д., по мнению Уполномоченного, подтверждала дискриминационный характер положений Гражданского кодекса Российской Федерации в части определения дееспособности физических лиц.

27 июня отчетного года Конституционный Суд Российской Федерации, согласившись с доводами Уполномоченного, своим Постановлением от 27.06.2012 г. № 15-П признал несоответствующими Конституции Российской Федерации п.п. 1 и 2 ст. 29, п. 2 ст. 31, ст. 32 Гражданского кодекса Российской Федерации, которые не допускают частичного ограничения дееспособности гражданина в зависимости от степени утраты им способности отдавать отчет своим действиям и руководить ими.

Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» в Гражданский кодекс Российской Федерации были внесены соответствующие поправки.

## **5. Право на свободу передвижения и на гражданство**

В отчетном году была подведена черта под многолетним спором о праве десятков тысяч давно проживающих в нашей стране бывших граждан СССР на подтверждение своей принадлежности к гражданству Российской Федерации. Речь шла об обладателях российских паспортов, выданных в период с 1992 года по 2002 год официальными российскими органами без занесения данных об этом в соответствующие базы учета, которые в те уже далекие годы зачастую велись недостаточно аккуратно. В подавляющем большинстве случаев причины столь очевидного недосмотра должностных

лиц государства, по-видимому, носили технический характер. Однако в последующие годы при выявлении таких паспортов, они безоговорочно изымались, а сами их обладатели, вполне искренне считавшие себя и на деле являвшиеся российскими гражданами, по решению органов ФМС России превращались в лиц без гражданства. По мнению Уполномоченного, такая практика противоречила духу закона и принципам справедливости, поскольку возлагала ответственность за ошибки государства на людей, чья вина в «незаконном» получении российских паспортов не была исчерпывающе доказана в суде. Впервые на это было указано в специальном докладе Уполномоченного, опубликованном еще в декабре 2007 года. В нем, в частности, предлагалось исходить из того, что, при недоказанности умысла на необоснованное получение российского паспорта со стороны его обладателя, принадлежность последнего к гражданству Российской Федерации не может быть поставлена под сомнение. Предложение Уполномоченного поддержки не получило, а практика изъятия паспортов продолжилась. Лишь весной 2009 года после обращения Уполномоченного на нее обратила внимание Генеральная прокуратура Российской Федерации, по представлению которой органы ФМС России изымать паспорта перестали. Впрочем, пользоваться этими паспортами было все равно нельзя, ибо в информационных базах они значились недействительными. Справиться с проблемой без соответствующей нормативно-правовой базы ФМС России была, естественно, не в состоянии.

Только в конце 2010 года появился проект поправок в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», предусматривавших решение проблемы, некогда предложенное Уполномоченным. В конце 2011 года Государственная Дума оперативно приняла проект в первом чтении. После чего он вновь исчез из планов ее работы. Тем временем, по данным ФМС России, общее количество признанных недействительными российских паспортов достигло уже 80 тысяч при среднегодовом приросте порядка 8 тысяч штук. В связи с отчаянным положением, в котором оказались их обладатели, Уполномоченный, пытаясь как-то ускорить рассмотрение искомого законопроекта,

в апреле отчетного года обратился к Председателю Государственной Думы, а в июне – к Президенту Российской Федерации. В конце концов Федеральный закон от 12.11.2012 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» вступил в силу. Обладатели российских паспортов, не по своей вине не имеющие подтверждения принадлежности к гражданству Российской Федерации, признаются гражданами Российской Федерации на основании решения территориального органа ФМС России, принятого по их заявлению. Таким образом, на восстановление справедливости потребовалось не менее десяти лет. (См. приложение 2.5.1.)

В иных «типовых» ситуациях об этом пока приходится только мечтать. Как известно, Российская Федерация, единственная из всех бывших республик СССР, является не только его правопреемником, но и продолжателем. В силу этого наша страна унаследовала место постоянного члена Совета Безопасности ООН, а также права и обязанности, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР. Статус государства-продолжателя СССР, как, впрочем, и принципы исторической справедливости, по-видимому, налагают на Россию особую ответственность за судьбу бывших граждан СССР и их потомков по крайней мере в части определения порядка приобретения ими российского гражданства. Представляется, что искомый порядок должен быть максимально простым и единообразным, содержать минимальное количество требований к соискателям гражданства, применяться ко всем бывшим гражданам СССР вне зависимости от места их проживания и, конечно, действовать постоянно, а не временно. Такой же порядок приобретения российского гражданства стоило бы распространить и на потомков русских эмигрантов первой волны, чьи отцы и деды, не приемля возникшего в стране тоталитарного коммунистического режима, покинули Россию, но не перестали ощущать себя нашими соотечественниками. При наличии у них такого желания они должны иметь возможность приобрести российское гражданство в кратчайшие сроки с минимумом формальностей.

Пока же российское законодательство о гражданстве содержит некоторые положения, препятствующие этому.

Одно из таких препятствий состоит в том, что для получения российского гражданства его соискатель в абсолютном большинстве случаев должен проживать, учиться или служить в России. Это требование заимствовано из законодательства тех стран, которые чаще всего принимают в свое гражданство людей другой культуры. Напротив, в условиях России речь, как правило, идет о предоставлении гражданства людям одной с нами культуры, языка, воспитания, привычек и менталитета. Ждать пока они, прожив несколько лет в России, адаптируются к ее условиям не нужно. Следует, зато, помнить о том, что в силу объективных причин не всем соискателям российского гражданства под силу переехать в Россию на постоянное жительство.

Другое препятствие – требование об отказе от прежнего гражданства как условие приема в российское. На практике это требование выполняется сугубо формально: согласно п. «г» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» его соискатель должен лишь обратиться в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от его гражданства. Почта Уполномоченного содержит немало примеров, свидетельствующих о том, что новый российский гражданин зачастую рассматривается своим прежним государством как носитель его гражданства и на самом деле таковым остается. Кроме того, важно также отметить, что Конституция Российской Федерации никак не возбраняет нашим гражданам вступать в гражданство других стран, не выходя из российского. Требование об отказе от иностранного гражданства как условие приобретения российского в таких обстоятельствах представляется избыточным.

Суть же вопроса в том, что, согласно части 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации, наличие у российского гражданина иностранного гражданства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей,



вытекающих из российского гражданства. Это положение должно применяться ко всем обладателям российского гражданства, в том числе и к тем, кто приобрел его в качестве второго.

В рамках действующего законодательства претендовать на российское гражданство, не переезжая в нашу страну и не отказываясь от гражданства другого государства, смогут только лица, имеющие особые заслуги перед Российской Федерацией. «Особые заслуги» – понятие сугубо оценочное, а значит, не вполне надежное. Нельзя в этой связи не подивиться отказу предоставить российское гражданство выдающейся советской гимнастке Ф., двукратной чемпионке мира и Олимпийских игр, заслуженному мастеру спорта СССР, уроженке Кемеровской области, волею обстоятельств встретившей роспуск СССР в Белоруссии. (В перипетиях этой чрезвычайно странной истории Уполномоченный намерен разобраться в наступившем году.)

И все же главная проблема, связанная с приобретением российского гражданства, носит скорее экзистенциальный характер. Тысячи бывших граждан СССР, постоянно проживающих в нашей стране, долгие годы безуспешно пытаются стать ее гражданами. В своем большинстве они вполне соответствуют требованиям, которые предъявляет к соискателям российского гражданства закон, готовы всегда жить и работать в России, но желанного гражданства получить не могут. Порой, как ни парадоксально, именно по той причине, что и без российского паспорта они воспринимают Россию как Родину, а ее беды и проблемы как свои собственные. Более того, такие люди зачастую рискуют навлечь на себя гнев местного начальства со всеми вытекающими из этого последствиями, включая угрозу депортации из России. В декабре отчетного года подобная судьба едва не постигла томского блогера М., опубликовавшего в Интернете несколько статей о коррупции в коридорах областной власти. Прожив в России 15 лет, окончив Томский политехнический университет, русский по национальности М. все равно оказался «недостойн» российского гражданства и по решению УФМС России по Томской области должен был отправиться в Узбекистан, где в советские времена имел «несчастье»

родиться. Некрасивая история получила широкую огласку. В защиту М. выступили люди разных профессий и взглядов, федеральный и областной уполномоченные по правам человека, центральные газеты. Исполнение решения о высылке М. было приостановлено до рассмотрения его жалобы руководителем ФМС России. В итоге злополучное решение было отменено, а областное УФМС рекомендовало М. вновь подать заявление об оформлении вида на жительство в России. По последней информации из г. Томска, в скором времени может быть решен и вопрос о предоставлении М. российского гражданства. Законные основания для этого имеются. Просто раньше их как бы «не замечали», а теперь заметили. В качестве постскриптума Уполномоченный хотел бы отметить конструктивную позицию, которую, пусть и не сразу и не без вмешательства общественности, заняло руководство ФМС России. В конце концов, от ошибок не застрахован ни один государственный орган. Главное, чтобы он умел эти ошибки исправлять и на них учиться.

В целом же проблема защиты права таких как М. людей быть гражданами России представляется очень серьезной. В наступившем году Уполномоченный предполагает уделить ей особое внимание, имея в виду подготовить на эту тему соответствующий специальный доклад.

По экспертным оценкам, ежегодно в Российскую Федерацию переезжают на постоянное место жительства около 10 тысяч бывших граждан СССР пенсионного возраста. Их пенсионное обеспечение осуществляется на основе многостороннего Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года. Для назначения пенсии прибывший должен оформить «разрешение на постоянное проживание» в Российской Федерации («вид на жительство»). С июля 2009 года на пенсионеров и инвалидов, переселившихся в Россию, стала распространяться норма Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», устанавливающая такое требование: до получения «вида на жительство» не менее одного года

прожить в нашей стране по другому документу – «разрешению на временное проживание».

Таким образом, до назначения пенсии переселенцы пенсионного возраста из стран СНГ должны прожить на территории России не менее полутора лет. Страна исхода при выезде пенсионера выплачивает ему пенсию за 6 месяцев вперед, а в России может быть назначена компенсация за шесть месяцев, предшествующих обращению за пенсией. В результате при самом благоприятном исходе, минимум полгода прибывшие в Россию пенсионеры из числа бывших граждан СССР остаются без средств к существованию.

В октябре отчетного года к Уполномоченному обратилась дочь 83-летнего переселенца из Казахстана В. С октября 2011 года В. занимается оформлением гражданства Российской Федерации. В январе отчетного года ему было выдано разрешение на временное проживание. В июле того же года он подал документы на получение вида на жительство. При рассмотрении этих документов органы ФМС недосчитались некоторых необходимых справок и вернули весь пакет документов заявителю.

Приложив недостающие справки, В. подал их вновь. Документы приняли, но зарегистрировали другой, более поздней датой, таким образом добавили к сроку ожидания еще полтора месяца. Теперь при благоприятном исходе пенсия будет назначена В. не раньше марта 2013 года.

При этом никто, естественно, не подвергает сомнению право пожилых людей на государственную поддержку и обеспечение, только вот нормы действующего законодательства этому не всегда способствуют. В целях восстановления прав лиц указанной категории Уполномоченный инициативно разработал проект федерального закона «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Проектом предусматривается сокращение срока обязательного проживания на территории России на основании разрешения на временное проживание с одного года до шести месяцев, что позволит устранить выявленный полугодовой «зазор»

между получением переселенцем пенсии в стране исхода и пенсии в Российской Федерации. Указанный проект закона Уполномоченный направил Президенту Российской Федерации с просьбой внести его Государственную Думу в порядке законодательной инициативы. (См. приложение 2.5.2.)

Проблемы с реализацией конституционного права на свободу передвижения продолжают отравлять жизнь людям, причем как российским гражданам, так и иностранцам. Особенно тревожно то, что возникают такие проблемы зачастую в силу элементарной некомпетентности должностных лиц, не умеющих верно применить нормы закона.

В феврале отчетного года с жалобой на действия УФМС России по Владимирской области к Уполномоченному обратилась известная французская журналистка Н. Прибыв по деловой визе в Россию, Н. была вынуждена ее покинуть по предписанию УФМС в связи с тем, что якобы занималась деятельностью, несовместимой с заявленной при получении визы целью поездки. Суть вмененного Н. нарушения состояла в том, что, по информации УФМС, она «имела неосторожность» встретиться с рядом активистов местной оппозиции. Вопрос в данном случае даже не в том, что цель поездки Н. предполагала такие встречи. Деловая виза на въезд в Россию не дает ее обладателю права на деятельность, оплачиваемую местным работодателем. Иных ограничений эта виза не предусматривает. Зато Конституция Российской Федерации (часть 4 статья 29) наделяет каждого правом свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, в том числе и путем бесед с общественными активистами. Таким образом, действия областного УФМС в отношении Н. представлялись, мягко говоря, не вполне обоснованными.

С просьбой проверить эти действия Уполномоченный обратился к директору ФМС России. По результатам проведенной проверки решение о привлечении Н. к административной ответственности и сокращении срока ее пребывания на территории России было отменено, принявшие его должностные лица УФМС по Владимирской области привлечены к дисциплинарной ответственности, а начальник Управления отправлен в отставку. Французской журналистке были принесены извинения и заново оформлена виза для въезда в Российскую Федерацию.

Принципиальная позиция, которую заняло руководство ФМС России, достойна уважения. Нельзя, однако, не вспомнить о том, что

похожее нарушение прав иностранных граждан в России некоторое время назад совершило другое территориальное подразделение указанной службы, о чем Уполномоченный сообщал в одном из своих предыдущих докладов. К сожалению, правильные выводы из того случая сделаны, по-видимому, не были.

От необоснованных ограничений их права на свободу передвижения страдают не только иностранцы, но и российские граждане. Отчетный год дал несколько новых примеров, подтверждающих этот тезис.

Еще в августе 2011 года житель Краснодарского края Ч. обратился к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников полиции, которые задержали заявителя за неповиновение их законному распоряжению. Из протокола задержания следовало, что сотрудники полиции требовали от Ч. **«покинуть частную территорию»**.

В августе 2011 года постановлением мирового судьи судебного участка № 216 Туапсинского района Краснодарского края заявитель был привлечен к ответственности, но совсем по другому основанию – **«за использование нецензурной брани в общественном месте»**. Судья Туапсинского районного суда Краснодарского края, а затем и заместитель председателя Краснодарского краевого суда это постановление мирового судьи оставили в силе, однако в качестве основания для привлечения Ч. к административной ответственности вновь указали на его неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции **«покинуть частную территорию»**.

Заинтересовавшись столь переменчивой интерпретацией нарушения, которое вменялось Ч., Уполномоченный решил обратиться в краевое Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии для уточнения статуса территории, на которой был задержан Ч. Согласно полученному ответу, эта территория принадлежала к категории **«особо охраняемых»** и ни в чьей частной собственности не находилась. В феврале отчетного года Уполномоченный обратился к председателю Краснодарского краевого суда с ходатайством об отмене вынесенных в отношении Ч. судебных решений и прекращении дела об административном правонарушении. Это ходатайство Уполномоченного постановлением заместителя председателя Краснодарского краевого суда было оставлено без удовлетворения. Точно такая же судьба постигла и обращение Уполномоченного к Председателю Верховного Суда Российской Федерации, посчитавшему установленный факт иного статуса территории, на которой был задержан Ч., не имеющим юридического значения для правового разрешения дела по существу.

Между тем этот факт имел решающее значение, ибо статус особо охраняемой территории предполагает как невозможность ее нахождения в частной собственности, так и возможность общего пользования ею. Проще говоря, предъявленное Ч. сотрудниками полиции требование покинуть территорию, на которой его задержали, было незаконно. Жаль, что в этом не разобрались или не захотели разобраться судебные органы.

Вопросы соблюдения прав лиц, ищущих убежище, а также беженцев и перемещенных лиц, находятся в поле зрения Уполномоченного едва ли не постоянно. Общее количество лиц этих категорий невелико: по состоянию на 1 декабря 2012 года на учете в органах ФМС России состояли 781 беженец и 2419 иммигрантов, получивших временное убежище на территории Российской Федерации. В то же время ожидали рассмотрения своих ходатайств около 14 тысяч иностранных граждан. Многим из них приходится жить в, мягко говоря, спартанских условиях, далеко не всегда соответствующих общепринятым международным стандартам. В отчетном году жалобы на это поступили к Уполномоченному от лиц, находящихся в Центре временного размещения иммигрантов «Очер» в Пермском крае, являющемся учреждением ФМС России. На конец отчетного года в Центре проживало 34 семьи (76 человек, из них 30 детей) из стран ближнего и дальнего зарубежья. Проблема в том, что указанный Центр плохо приспособлен для длительного проживания даже взрослых людей, не говоря уже о малолетних детях.

Для ознакомления с условиями проживания в Центре в отчетном году его посещали федеральный и краевой уполномоченные по правам человека, сотрудники их аппаратов, представители ФМС России и российского представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Картину, которую они увидели, можно проиллюстрировать примером беженки из Афганистана С., обратившейся к Уполномоченному с жалобой.

С., имеющая шестерых детей, старшему из которых 13 лет, давно проживает в Центре «Очер». Государство выделяет ей и ее детям на питание денежные средства из расчета 70 рублей в сутки на одного

человека. Дополнительным детским питанием, одеждой и лекарствами ее не обеспечивают. Никаких источников дохода у нее нет.

Одним из результатов посещения Центра «Очер» в августе отчетного года стало увеличение денежных средств, выделяемых на питание, с 70 рублей до 187 рублей в сутки для взрослых и до 135 – 206 рублей для детей в зависимости от возраста. Однако осуществляемого за счет средств федерального бюджета финансирования Центра все равно недостаточно. Нет и возможности оперативно реагировать на ежедневные бытовые проблемы, с которыми сталкиваются семьи беженцев. В частности, до сих пор не предусмотрено финансирование расходов на приобретение одежды и обуви, в том числе для детей. В разряд дефицита попадают постельные принадлежности и предметы личной гигиены.

В целом Уполномоченный считает, что при всех трудностях в реализации положений Федерального закона от 19.02.1993 г. № 4528-1 «О беженцах», задача выполнения Россией ее международных обязательств требует от органов государственной власти большего внимания.

Следует также отметить, что подобные Центру «Очер» учреждения за рубежом являются предметом внимания не только государственных структур принимающей страны, но также и ее общественных благотворительных организаций. Кроме того, крайне важно более активно использовать возможности в работе с беженцами и аккредитованных в России представительств международных организаций, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международная организация по миграции и др.

Со своей стороны, Уполномоченный в ноябре отчетного года обратился к председателю Российского Красного Креста с просьбой изыскать возможность для патронажа и обеспечения насущных проблем беженцев, находящихся ЦВРИ «Очер». На момент подписания настоящего доклада ответ на это обращение не поступил.

## **6. Право на свободу совести**

Отчетный год был отмечен значительным ростом интереса граждан к вопросам о месте и роли религиозных убеждений в жизни общества, а также стремлением государства отреагировать на этот феномен путем разработки адекватных ему законодательных актов. В этой связи Уполномоченный считал бы необходимым отметить следующее.

Воплощенный в статье 28 Конституции Российской Федерации отказ государства от тоталитарной практики директивного насаждения так называемого «единственно верного мировоззрения» является важнейшим завоеванием российской правовой системы. Однако победа здравого смысла над казарменным доктринерством не может быть полной и окончательной без соблюдения реального равенства перед законом последователей всех религий, а также тех, кто не исповедует никакой из них, одним словом, без утверждения в нашей жизни принципов светского государства, принципиально отличающегося как от атеистического государства, так и от клерикального. С этим в отчетном году имелись определенные проблемы, о чем свидетельствует почта Уполномоченного.

В Минюсте России зарегистрировано не менее 24 тыс. религиозных объединений, многие из которых испытывают трудности с распространением своего вероучения. В последние годы к Уполномоченному поступали жалобы от граждан, привлекавшихся к административной ответственности за так называемое «навязывание» своих религиозных взглядов. Такие действия властей опирались на содержащиеся в кодексах (законах) об административной ответственности субъектов Российской Федерации нормы, предусматривавшие наказание за некое «приставание с целью религиозной агитации» или за «навязывание религиозных убеждений». По мнению Уполномоченного, подобные нормы противоречат Конституции Российской Федерации, гарантирующей право свободно «распространять религиозные и иные убеждения» (статья 28) и устанавливающей, что права и свободы человека могут быть ограничены только федеральным законом (статья 55). Уполномоченный с



удовлетворением отмечает, что при поддержке органов прокуратуры ему удалось добиться изъятия указанных норм из законодательства 10 субъектов Российской Федерации, еще в 3 субъектах Российской Федерации соответствующие законопроекты готовятся. По имеющейся информации, на момент подписания настоящего доклада, эти, по сути дела, антиконституционные нормы продолжали действовать еще в четырех субъектах Российской Федерации – в Амурской, Белгородской и Омской областях, а также в Республике Башкортостан. К сожалению, в отчетном году жалобы на воспрепятствование в распространении убеждений верующих продолжали поступать, причем не только из регионов, где эта деятельность оставалась административно наказуемой.

В последние три года верующие, в основном приверженцы небольших конфессий, регулярно обращались к Уполномоченному в связи с некорректными, а подчас и просто незаконными действиями сотрудников правоохранительных органов. Последние врываются в помещения, где проходили богослужения, под предлогом проведения обыска, проверки документов и личного досмотра граждан, фотографировали их и даже осуществляли дактилоскопирование. В феврале отчетного года Уполномоченный по совокупности фактов таких нарушений обратился с письмом к Министру внутренних дел Российской Федерации. Оперативно отреагировав на это обращение, МВД России направило во все свои территориальные подразделения циркулярное указание о проведении с личным составом занятий по вопросам соблюдения законодательства о свободе совести. По состоянию на конец отчетного года жалоб от верующих на действия полиции стало заметно меньше. Нельзя, однако, не обратить внимания на то, что они поступили из 10 субъектов Российской Федерации. Необходимость продолжения воспитательной работы среди полицейских, таким образом, очевидна.

Вообще говоря, опыт работы с жалобами в отчетном году позволяет предположить, что одной из острых проблем соблюдения законодательства

о свободе совести является не всегда достаточный уровень правовой и общей культуры должностных лиц среднего и низового звена. В простых ситуациях они допускают явные нарушения закона, которые затем легко исправляются с участием Уполномоченного. Через какое-то время та же история повторяется вновь.

В апреле отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба К. из с. Малая Атня Атнинского района Республики Татарстан. Заявитель сообщил о том, что сотрудники полиции без объяснения причин доставили его в отдел полиции, где подвергли личному досмотру. По словам К., единственной причиной этих незаконных действий сотрудников полиции была его принадлежность к религиозной организации «Свидетели Иеговы».

С просьбой о проверке жалобы К. Уполномоченный обратился в прокуратуру Атнинского района. Откуда незамедлительно поступил исчерпывающий ответ. Действия полицейских прокуратура расценила как «грубейшее нарушение требований закона». По представлению прокуратуры трем виновным должностным лицам объявлен выговор, а их руководителю указано на «слабый контроль за подчиненными».

В непростую системную проблему превратилась практика проверки канонической религиозной литературы на предмет наличия в ней положений и призывов экстремистского толка. «Рекордсменом» по количеству подобных проверок остается религиозная организация «Свидетели Иеговы». За защитой своих прав последователи указанного и ряда других вероучений не раз обращались в Европейский Суд по правам человека, который только за последние пять лет принял семь решений, увы, не в пользу России.

Суть же проблемы в том, что в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» все дела о признании религиозной литературы экстремистской рассматриваются судами в процедуре особого производства, то есть по представлению органов прокуратуры, в отсутствие второй процессуальной стороны. В рамках такой процедуры религиозные организации фактически лишены возможности защитить в суде свои сакральные ценности, оспорив мнения экспертов со стороны обвинения. По мнению Уполномоченного, в делах о признании

религиозной литературы экстремистской изначально имеется правовой конфликт, спор об ограничении прав и свобод граждан и юридических лиц (свободы мысли, религии, совести и убеждений; права на поиск и распространение информации; права на собственность; права на объединение; права на судебную защиту). Между тем в силу положений ст. 12 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подобные судебные дела должны рассматриваться в общем исковом порядке, то есть при соблюдении основных принципов судопроизводства: состязательности и равенства сторон. Опыт, накопленный Уполномоченным, показывает, что, как только в судебных процессах такого рода появляется элемент состязательности, их результат перестает быть predetermined.

В сентябре 2011 года к Уполномоченному от представителя религиозной организации «Томское общество сознания Кришны» поступило обращение, в котором сообщалось о том, что прокурор г. Томска подал в Ленинский районный суд г. Томска заявление о признании экстремистским материалом книги «Бхагавад-гита как она есть».

В соответствии со ст. 47 ГПК РФ Уполномоченный принял участие в процессе, представив суду свое заключение, в котором, в частности, подчеркнул, что любое вероучение строится на положении о собственной «истинности» и о «ложности» других вероучений. В декабре 2011 года суд отказал прокурору в удовлетворении его иска.

Не согласившись с судебным решением, прокурор г. Томска в январе отчетного года подал апелляционное представление в областной суд. В своем новом заключении по делу Уполномоченный указал, что решение Ленинского районного суда, обжалуемое прокурором, в полной мере соответствует не только нормам российского права, но и позиции Европейского Суда по правам человека, согласно которой «государство не вправе брать на себя оценку истинности отдельных учений и религий, не должно требовать от религиозных объединений обязательного соответствия их учений каким-либо иным взглядам и мнениям, пусть и распространенным в обществе». Уполномоченный также подчеркнул, что книга «Бхагавад-гита как она есть» отражает религиозно-нравственные предпочтения народов, которые населяли территорию Индии 3 – 5 тысяч лет назад, и уже в силу этого не содержит ни призывов к враждебным или насильственным действиям в отношении кого-либо и чего-либо в современной эпохе, ни каких-либо признаков экстремизма в контексте современного понимания этого правового термина.

В марте отчетного года Томский областной суд отклонил апелляцию прокурора г. Томска и оставил в силе решение суда первой инстанции об отказе в признании книги «Бхагавад-гита как она есть» экстремистским материалом. (См. приложение 2.6.1.)

В отчетном году к Уполномоченному продолжали регулярно поступать жалобы верующих на трудности, которые они испытывают при получении участков для строительства культовых зданий и оформлении необходимой для этого разрешительной документации. Как обычно, с такими трудностями сталкивались преимущественно представители католических, старообрядческих, мусульманских и протестантских общин. Немало жалоб такого рода в отчетном году оставались на контроле Уполномоченного с прошлых лет. По всем этим жалобам велась интенсивная, но, как правило, бесплодная переписка с органами государственной власти и органами местного самоуправления г. Москвы, Костромской, Московской, Псковской и Самарской областей, Ставропольского края и некоторых других субъектов Российской Федерации. Список неразрешенных конфликтов год от года увеличивается. Некоторые из них поражают как масштабами самоуправства должностных лиц, так и демонстративным пренебрежением к чувствам верующих.

В октябре отчетного года к Уполномоченному обратился пастор религиозной организации Церковь евангельских христиан-баптистов «Ковчег». Заявитель сообщил о том, что администрация городского округа Балашиха Московской области отказывается выдать общине разрешение на ввод в эксплуатацию уже возведенного, причем на средства верующих, молитвенного здания. Строительство здания шло на законных основаниях, необходимые документы о его соответствии всем техническим требованиям и нормам были подписаны. Не было только разрешения на ввод здания в эксплуатацию. Еще в январе отчетного года верующие обратились в областной Арбитражный суд, который своим решением обязал администрацию городского округа выдать общине искомое разрешение. В марте отчетного года Десятый арбитражный апелляционный суд оставил это решение в силе. Однако на момент подписания настоящего доклада судебное решение выполнено не было.

Уполномоченный был вынужден обратиться к губернатору Московской области с просьбой найти управу на бюрократов из администрации городского округа Балашиха. В январе 2013 года за

подписью временно исполняющего обязанности губернатора Московской области поступил ответ, в котором сообщалось о том, что разрешительные документы по вводу в эксплуатацию здания церкви евангельских христиан-баптистов «Ковчег» наконец подписаны.

-----

Еще один серьезный инцидент произошел в отчетном году в Восточном административном округе г. Москвы, где по указанию префекта было варварски снесено временное молитвенное здание религиозной организации Церковь Святой Троицы по адресу ул. Николая Старостина, вл. 10. Формально все было сделано в соответствии с буквой закона, на деле же – с грубым нарушением его духа.

Участок по указанному адресу для строительства своего храма религиозная организация получила в аренду еще в январе 1999 года, быстро возведя на нем временные постройки, где верующие с тех пор и молились. Без малого семь лет спустя их уведомили о расторжении договора аренды. Еще через пять лет, в сентябре 2010 года, решением Перовского районного суда г. Москвы обязали участок освободить. А еще через два года, в ночь на 6 сентября 2012 года, их пришли выселять силой. Эту миссию власти возложили на каких-то «народных дружинников». Последние, выломав дверь, ворвались в церковь с криками: «сектантам не место на русской земле». Церковная утварь и другое ценное имущество были втоптаны в грязь и частично расхищены.

В этой истории стоит особо отметить три обстоятельства. Во-первых, за долгие годы существования потенциально конфликтной ситуации муниципальные власти по существу не сделали ничего для ее конструктивного разрешения. Взамен участка по ул. Николая Старостина верующим предлагали заведомо непригодные для строительства участки – один из которых находился в природоохранной зоне, а другой был занят гаражным комплексом. Иначе как издевательством над верующими такие предложения не назовешь. Во-вторых, в действиях властей ни под каким микроскопом не удастся разглядеть уважение к правам и чувствам верующих. Зато неприязнь к ним видна за версту. Наконец, в-третьих, побудительным мотивом для этих действий, несомненно, стало восприятие верующих – членов небольшой конфессии как «сектантов».

С учетом сказанного Уполномоченный не склонен считать удовлетворительным ответ на свое обращение к мэру Москвы, поступивший в ноябре отчетного года за подписью заместителя мэра.

В целом, как представляется, тенденция к ограничению деятельности так называемых «нетрадиционных» религиозных организаций, к нарушению их богослужений, к оскорблению чувств их последователей в отчетном году

продолжала усиливаться. Почта Уполномоченного богата примерами такого рода. Проблема же не только в том, что сами критерии «традиционности» религий размыты и произвольны. И не в том, что в числе «нетрадиционных» под прессинг местных властей зачастую попадают вполне традиционные для нашей страны конфессии, например, старообрядчество. Главное в другом: создание режима наибольшего благоприятствования для одних конфессий и наименьшего – для других есть нарушение норм Конституции Российской Федерации, гарантирующей всем и каждому равное право исповедовать любую религию. При этом наблюдаются попытки произвольно негативной квалификации некоторых «нетрадиционных» конфессий как «сектантских», «деструктивных», «тоталитарных» и «псевдохристианских». Обличительные определения такого рода не имеют никакого правового содержания, не предусмотрены законом, а значит, недопустимы в публичных выступлениях должностных лиц и в официальных публикациях государственных органов. К сожалению, почта Уполномоченного, а также результаты предпринятого им в отчетном году мониторинга официальных сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации выявили факты применения такой риторики должностными лицами Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Амурской, Архангельской, Ростовской и Челябинской областей, Республики Башкортостан.

Летом отчетного года органы государственной власти выступили в защиту верующих крупнейшей российской конфессии – Русской православной церкви, – чьи религиозные чувства были задеты известной эпатажной выходкой членов панк-группы «Пусси райот». Уполномоченный неоднократно высказывал свое мнение и о самой этой выходке, которую он безоговорочно осуждает, и о наказании ее исполнителей, которое он считает чрезмерным. В контексте же настоящего доклада Уполномоченный хотел бы обратить внимание на то, что вскоре после вынесения судебного решения по упомянутому делу «Пусси райот» в сентябре отчетного года появился проект федерального закона, предусматривающего внесение в Уголовный кодекс Российской

Федерации нормы об ответственности за «оскорбление религиозных убеждений и чувств граждан, осквернение объектов и предметов религиозного почитания, мест религиозных обрядов и церемоний». Этот проект федерального закона в его первоначальном виде Уполномоченный склонен считать противоречащим букве и духу Конституции Российской Федерации. Ведь законопроект предполагает ответственность за обиды, нанесенные последователям только тех религий, которые составляют «неотъемлемую часть исторического наследия народов России», в то время как статья 14 и статья 28 нашей Конституции гарантируют равные права всем гражданам, исповедующим любую религию или не исповедующим никакую вообще. В этой связи Уполномоченный считает своим долгом заявить о том, что попытки противопоставить одни конфессии другим, равно как и верующих неверующим чреваты не только расколом общества, но и подрывом основ конституционного строя России как светского государства.

В разгар скандала вокруг инцидента с «Пусси райот» заведующий кафедрой мировой культуры престижного российского университета в эфире национального телеканала «Культура» назвал атеистов «животными, больными, которых надо лечить». Впоследствии никто, к сожалению, даже не попытался представить себе реакцию верующих любой религиозной конфессии, например православных или мусульман, если бы столь чудовищные слова были адресованы им. Между тем атеисты тоже имеют убеждения. И такое же право на их защиту государством как представители любой религиозной конфессии, большой или малой. Именно это и составляет суть свободы совести, одного из базовых конституционных принципов демократического российского государства.

## **7. Право на свободу информации**

Статья 29 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять

информацию любым законным способом. Той же статьей Конституции гарантируется свобода массовой информации и запрет на цензуру.

В отчетном году реализация этих конституционных норм сталкивалась с известными трудностями в части, касающейся получения и распространения информации, а также свободы массовой информации. Нежелание соблюдать положения Федерального закона от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Закона Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» зачастую порождало вполне анекдотические ситуации, когда обществу отказывали в информации не в силу каких-либо высоких государственных соображений, а просто по привычке.

В декабре 2011 года к Уполномоченному обратился редактор газеты «Советский Сахалин» с жалобой на непредоставление правительством Сахалинской области информации по запросу редакции.

Искомая информация касалась вопроса об источниках и размерах финансирования издания некой «Книги официальных стандартов» Сахалинской области. Необходимость издания этого помпезного фолианта вызвала обоснованные сомнения редакции газеты. Отказ областных властей в предоставлении запрошенной информации вынудил редактора издания обратиться в прокуратуру Сахалинской области. Которая, сочтя интерес общества к расходованию средств налогоплательщиков уместным, внесла представление аппарату правительства Сахалинской области об устранении нарушений. Это представление исполнено не было, после чего прокуратура области возбудила дело об административном правонарушении по ст. 5.39 КоАП РФ за отказ в предоставлении информации.

Между тем срок давности для привлечения к административной ответственности истек. В таких условиях Уполномоченный посчитал целесообразным рекомендовать редактору газеты «Советский Сахалин» запросить ту же информацию повторно, имея в виду подключить его к процедуре обжалования очередного отказа.

В связи с коллизией, описанной выше, Уполномоченный хотел бы напомнить о том, что в соответствии с положениями ч. 1 ст. 40 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен только при наличии в



ней сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую тайну. Нелишне также обратиться и к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 08.12.2011 г. №1624-О-О, в котором, опираясь на нормы международного права и действующее российское законодательство, суд указал, что нормативное регулирование в сфере обеспечения права граждан на информацию должно быть направлено на максимальную информационную открытость государственных органов и органов местного самоуправления для всех граждан и иных субъектов гражданского общества.

Заслуживает внимания и наболевшая проблема совершенно другого рода – информирование населения о надвигающихся природных катастрофах, равно как и о последствиях природных и техногенных катастроф. Согласно ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и ч. 4 ст. 26 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», обязанность такого «тревожного» информирования (оповещения) возложена на органы государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим нельзя не вспомнить о трагических событиях в г. Крымске Краснодарского края, где в июле отчетного года неспособность местных властей своевременно предупредить жителей о грозящем городу наводнении существенно усугубила его последствия. По горячим следам катастрофы Уполномоченный заявил о готовности оперативно рассмотреть обращения жителей г. Крымска на нарушение их права на жизнь, достойную компенсацию и др. На момент подписания настоящего доклада жалобы такого рода не поступали.

Обязанность власти информировать население не исчерпывается одними стихийными бедствиями. Она, очевидно, возникает и в других ситуациях, чреватых угрозой безопасности личности и общества. Например, в такой.

В феврале отчетного года житель г. Балашихи Московской области Б. обратился к Уполномоченному с жалобой на полицию и органы местного самоуправления, не оповестившие людей о целой серии тяжких преступлений – убийств и грабежей, – в течение нескольких месяцев совершавшихся в лесопарковой зоне одного из районов города группой подростков. По сведениям СМИ, на счету преступников оказалось 27 убийств. Пока шел розыск, местные жители пребывали в неведении относительно того, что происходит. По мнению Б., такая ситуация способствовала увеличению количества жертв. Подтвердить или опровергнуть предположение заявителя нельзя. И все же оно не лишено логики: узнай люди об убийствах пораньше, жертв, возможно, было бы меньше.

За разъяснениями Уполномоченный обратился в администрацию городского округа Балашиха, а также в Межмуниципальное управление МВД России «Балашихинское». После расшифровки неспешно поступивших оттуда витиевато-казенных ответов выяснилось, что действующее российское законодательство не предусматривает оповещения людей об опасности, которая подстерегает их у порога родного дома. Может, что-то в законодательстве поправить? Или все же в головах некоторых должностных лиц?

Вообще говоря, доводы тех, кто считает, что, чем меньше люди знают, тем спокойней, представляются Уполномоченному не только архаичными, но и просто опасными. Нехватка информации всегда порождает множество слухов, а в век Интернета они распространяются мгновенно.

В отчетном году, кстати, не все благополучно было и с правом граждан на распространение информации. Реализация этого права сталкивалась порой с проблемами, в основном порождавшимися издержками законодательства о противодействии экстремизму и старой, но отнюдь не забытой практикой преследования граждан за критику публичных фигур – политических и общественных деятелей, а также должностных лиц государства.

Уполномоченный в этой связи считает необходимым напомнить о том, что любые меры борьбы с экстремизмом должны соответствовать принципу правовой определенности. Поскольку же действующее законодательство не содержит, как не раз отмечал Уполномоченный, четких и однозначных критериев экстремизма, его квалификация во многом зависит от усмотрения правоприменителя. Склонного порой к произвольно широкому толкованию

понятий «социальная группа» или «публичность» как квалифицирующих признаков экстремистской деятельности, или, например, к абсолютизации роли экспертизы (в том числе силами экспертов сомнительной квалификации и объективности) в делах об экстремизме.

Особенно остро все эти дефекты проявляются при рассмотрении дел об экстремизме в рамках гражданского производства. Уполномоченный не раз подчеркивал, что гражданские дела о признании каких-либо материалов экстремистскими не могут рассматриваться по правилам процедуры особого производства (то есть без участия сторон) в случаях, когда известны авторы этих материалов или владельцы авторских прав, собственники, издатели и т.п. Ведь рассмотрение заявления о признании материалов экстремистскими – это, по существу, спор о праве автора на распространение информации и неограниченного круга лиц – на ее получение.

Заявляя такую позицию, Уполномоченный, разумеется, отнюдь не пытается потворствовать распространению действительно экстремистских публикаций. Он всего лишь призывает к соблюдению предусмотренных законом процессуальных прав тех, кто обвиняется в подобных действиях. Все они имеют право изложить суду свои аргументы и попытаться доказать невиновность в рамках состязательной процедуры. В отсутствие же такой процедуры результат рассмотрения дела судом, скорее всего, predetermined.

В этом контексте уместно сослаться на Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности». В документе внимание нижестоящих судов обращено на то, что в делах такого рода имеет место спор об ограничении свободы совести и вероисповедания, мысли, слова и массовой информации, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Уполномоченный полагает, что разъяснения, изложенные в п. 1 указанного Постановления Пленума Верховного Суда, вполне применимы также и к

гражданским делам о признании информационных материалов экстремистскими. Исходя из этого, Уполномоченный намерен и в дальнейшем выступать против практики рассмотрения в особом порядке дел о признании печатных и любых других публично распространяемых материалов экстремистскими.

Нелишне в этой связи отметить, что авторитетные международные органы, в частности Европейский Суд по правам человека, в своей практике исходят из того, что пределы допустимой публичной критики политических и общественных деятелей, а также должностных лиц государства не могут не быть шире такой же критики, адресованной частным лицам. Подобный подход представляется не только общепринятым, но и оптимальным в смысле обеспечения прав и свобод человека в демократическом государстве. В этой связи не может не вызывать опасений практика некоторых российских судов, зачастую склонных подходить к вопросам защиты чести и достоинства публичных фигур – политических и общественных деятелей, должностных лиц государства, – с теми же мерками, что и остальных граждан. В отчетном году по одному из дел этой категории Уполномоченному удалось добиться отмены ранее вынесенного судебного решения.

В докладе Уполномоченного за 2011 год рассказывалось об иске, поданном бывшим сотрудником ГИБДД Х. к музыкальному критику Т. В апреле 2011 года Гагаринский районный суд г. Москвы вынес по этому иску решение, которым признал, что в своей критике сотрудника ГИБДД Х. ответчик перешел допустимые пределы.

Кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда в июне того же года отменило решение суда первой инстанции только частично, подтвердив тем самым, что высказывания Т. в отношении Х. опорочили честь и достоинство последнего.

Не согласившись с кассационным определением, Уполномоченный обратился в Президиум Московского городского суда, а затем и в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Уполномоченный подчеркнул, что в высказываниях Т. содержалась критика Х. как должностного лица, в связи с чем допустимые пределы этой критики были шире, чем в отношении частного лица.

Рассмотрев дело в открытом судебном заседании, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда в апреле отчетного

года отменила состоявшиеся судебные постановления, а дело направила на новое рассмотрение в суд первой инстанции. В сентябре отчетного года Гагаринский районный суд г. Москвы своим решением полностью отказал Х. в удовлетворении его исковых требований к Т. (См. приложение 2.7.1.)

Вопрос о допустимых пределах критики публичных фигур по своим существенным признакам и смысловому содержанию близок к вопросу о клевете в их адрес. В ноябре 2011 года из уголовно наказуемых деяний «клевета» была переведена в категорию административных правонарушений, что было расценено большинством экспертов как прогрессивный, хотя и несколько запоздалый шаг российских законодателей. Не прошло и года, как новым решением законодателей статья о клевете перекочевала из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обратно в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Судя по данным статистики, ст. 129 УК РФ «Клевета» в 2011 году применялась крайне редко. Статистические данные о назначении наказания по декриминализованной ст. 5.60 КоАП РФ в первой половине отчетного года ведомственной отчетностью Генеральной прокуратуры вообще не предусмотрены. В этой связи своего рода перманентно-кочевое состояние статьи о клевете не может не вызвать недоумения.

В отчетном году была, наконец, реализована давнишняя идея создания общественного телевидения, о необходимости которого Уполномоченный впервые упоминал в своем докладе за 2004 год. К сожалению, процедура формирования Совета по общественному телевидению, установленная Указом Президента Российской Федерации от 17.04.2012 г. № 455 «Об общественном телевидении в Российской Федерации», оказалась не вполне транспарентной. Достаточно сказать, что члены этого Совета, призванного от имени общества контролировать деятельность телеканала и формировать его органы управления будут утверждаться Президентом Российской Федерации по представлению Общественной палаты Российской Федерации, члены которой, в свою очередь, отбираются при весьма опосредованном участии

самих граждан. Подобная многоступенчатая процедура, по сути дела, имеет лишь символические признаки гражданского самоуправления.

Не ясным остается и вопрос финансовой независимости Общественного телевидения России. На первых порах его предполагается финансировать за счет средств федерального бюджета, что вряд ли соответствует статусу независимого телеканала.

Хочется надеяться, что телеканал, начало вещания которого намечено уже на 2013 год, будет «дорабатываться» до уровня «общественного» уже «на ходу». Со своей стороны, Уполномоченный полагает крайне желательным обратиться к опыту организации общественного телевидения там, где оно уже давно сложилось и успешно работает.

## **8. Право на свободу собраний**

Предусмотренное статьей 31 Конституции Российской Федерации право граждан на мирные собрания в последние годы неизменно оказывается в фокусе внимания Уполномоченного в силу трех фундаментальных причин. Во-первых, будучи одной из базовых ценностей демократии, это право выступает еще и как важный инструмент реализации многих других прав человека, например, на образование и жилище, на достойные условия труда и социального обеспечения, на свободу мысли, слова и совести, на равенство перед законом и судом, на участие в управлении делами государства и др. Во-вторых, мирные собрания граждан по самой своей природе являются массовыми мероприятиями, в силу чего и нарушения права на их проведение не могут не рассматриваться как массовые, предполагающие, согласно статье 21 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», его инициативное вмешательство. В-третьих, установленный законом уведомительный порядок проведения мирных собраний зачастую имеет тенденцию превращаться в фактически разрешительный и притом избирательно разрешительный. Между тем в Национальном докладе Российской Федерации, представленном в январе

2013 года Совету по правам человека ООН, подчеркивается, что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает уведомительный порядок их организации, и допускает отказ в согласовании только в двух случаях: если оно подано лицом, не имеющим на то право, либо если мероприятие планируют провести в том месте, где это запрещено законом.

Так или иначе, эффективность норм законодательства о митингах (с учетом изменений, внесенных в него в июне отчетного года), и готовность органов власти и сил правопорядка, с одной стороны, а также организаторов и участников мероприятий – с другой, исполнять его исключительно в целях обеспечения конституционного права граждан на мирные собрания прошли в отчетном году серьезное испытание практикой. Начиная с декабря 2011 года многолюдные митинги и демонстрации представителей разных политических сил проводились во многих крупных городах России. Вплоть до начала мая отчетного года акции оппозиции по крайней мере в Москве и Санкт-Петербурге, проходили без серьезных эксцессов, а сотрудники полиции за редким исключением вели себя по отношению к митингующим подчеркнуто корректно.

На этот же период пришлась в целом успешная апробация проекта наблюдения за публичными мероприятиями, который изначально был предложен Уполномоченным руководством столичной полиции еще в 2011 году. В основу проекта легли разработанные в аппарате Уполномоченного методические рекомендации, в соответствии с которыми Уполномоченный и сотрудники его аппарата вместе с представителями МВД приступили к наблюдению за подготовкой и проведением публичных мероприятий. По итогам каждого мероприятия Уполномоченный готовил и размещал на своем официальном сайте отчет, оценивая поведение его участников и действия полиции. В январе отчетного года этот проект был одобрен Министром внутренних дел Российской Федерации и запущен в ряде других регионов страны с участием региональных уполномоченных по правам человека.

По мнению Уполномоченного, первый опыт системного наблюдения за публичными мероприятиями свидетельствует о том, что при наличии доброй воли и рациональной организации продуктивное взаимодействие участников публичных мероприятий и сил правопорядка вполне возможно. Правда, доброй воли и тем, и другим, зачастую не хватает, а организация действий полиции в некоторых аспектах еще весьма далека от рациональности. Пока мероприятие идет по плану, эти недостатки не очень заметны, однако при возникновении даже незначительного напряжения они, как правило, не замедляют проявиться. Так, в частности, случилось 6 мая отчетного года на Болотной площади в г. Москве. По до конца не выясненным причинам направлявшаяся на площадь колонна демонстрантов остановилась. (Разные источники вину за это возлагают как на полицию, так и на демонстрантов.) В возникшей давке активизировались провокаторы, то ли из числа самих демонстрантов, то ли намеренно затесавшиеся в их ряды. С началом столкновений демонстрантов с полицией выяснилось, что принадлежавшие к разным подразделениям сотрудники полиции, по-видимому, не имели единого руководства. Одни сотрудники полиции вели себя корректно, другие оставались пассивны, а третьи – прибегали к неизбирательному применению силы. Бойцы ОМОНа не имели идентификационных номеров, что не позволило установить личности тех из них, кто нарушал закон. Должной выдержки не проявили и некоторые демонстранты, быстро оставшиеся без своих вожаков, задержанных полицией. Все эти выводы были сделаны Уполномоченным и его сотрудниками на основе личного наблюдения за событиями.

Впрочем, в ходе «разбора полетов», начавшегося прямо на месте событий и не завершившегося на момент подписания настоящего доклада, особенно востребованным оказался другой вывод Уполномоченного. Как известно, в отношении граждан, задержанных в связи с событиями на Болотной площади, было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 212 УК РФ, то есть за «участие в массовых беспорядках». Положения этой статьи



применяются в случае, если задержанных подозревают в совершении таких действий, как: насилие в отношении гражданских лиц, погромы, поджоги, уничтожение имущества, применение огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, вооруженное сопротивление представителям власти. Между тем ни одно из этих действий демонстрантов ни Уполномоченный, ни его сотрудники не зафиксировали. В связи с коллизией, возникшей между намерениями следствия по «Болотному делу» и нормами УК РФ, Уполномоченный счел необходимым сделать заявление, в котором, в частности, подчеркнул, что при отсутствии исчерпывающе перечисленных в законе признаков массовых беспорядков невозможно констатировать и наличие самих массовых беспорядков. (См. приложение 2.8.1.)

Летом отчетного года публичные мероприятия в ряде крупных городов России проходили без серьезных эксцессов. Уведомления от организаторов мероприятий, по-видимому, рассматривались органами власти и местного самоуправления в штатном режиме, без чрезмерных проволочек и придирок. Обобщенной информацией об этом Уполномоченный не владеет, ибо в поле его зрения чаще всего попадают только те публичные мероприятия, с организацией и проведением которых возникают трудности. Некоторые из «проблемных» мероприятий прошлых лет по-прежнему требовали внимания Уполномоченного в отчетном году в связи с продолжением их рассмотрения в судах разных инстанций.

Так, в начале отчетного года к Уполномоченному поступило известие о справедливом разрешении судом спора о законности отказа в согласовании публичного мероприятия, сорванного по вине местных властей еще весной 2010 года.

В марте 2010 года одна из общественных организаций г. Тюмени направила в городскую администрацию уведомление о проведении группового пикетирования с числом участников от трех до пяти человек. Это уведомление было зарегистрировано за три дня до даты мероприятия.

Администрация г. Тюмени отказалась согласовать мероприятие, указав, что оно подано с нарушением установленного законом 10-

дневного срока, и, кроме того, исходит от общественной организации, а не от самих участников пикетирования. Оба довода городских властей были очевидно незаконны. Во-первых, в отличие от других публичных мероприятий (уведомления о которых подаются не ранее 15 дней и не позднее 10 дней до даты их проведения) уведомления о групповых пикетированиях могут быть поданы не позднее трех дней до даты пикетирования. Во-вторых, никаких исключений на подачу уведомления о пикетировании от имени общественной организации закон, конечно, не содержит. Несмотря на абсолютную очевидность описанной ситуации, организаторы пикета долгое время безуспешно пытались доказать свою правоту в судах нескольких инстанций.

Только после вмешательства Уполномоченного организаторам пикета удалось, наконец, добиться правильного истолкования закона. Верховный Суд Российской Федерации своим решением от 26.11.2011 г. признал отказ администрации г. Тюмени в согласовании указанной публичной акции незаконным. При этом Суд указал, что толкование положения ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», предполагающее, что сокращенный срок подачи уведомления о пикетировании распространяется на группу лиц, а не на общественные объединения является неверным, ибо формулировка «при проведении пикетирования группой лиц» относится отнюдь не к организаторам мероприятия, а к его участникам.

Таким образом, закон восторжествовал. Проблема лишь в том, что произошло это спустя почти два года с момента его нарушения. Понятно, что организаторы пикетирования не смогли добиться целей, которые они преследовали. Не менее очевидно и то, что в отсутствие в нашей стране прецедентного права справедливое решение Верховного Суда вряд ли позволит избежать подобных нарушений в будущем.

Гораздо более сложной с правовой точки зрения оказалась проблема, с которой столкнулся Уполномоченный в связи с поступлением к нему на рассмотрение в начале 2011 года жалоб руководителей местных религиозных организаций Свидетели Иеговы – А. из г. Казани и Ш. из г. Белгорода.

В обеих жалобах речь шла о незаконном, по мнению заявителей, привлечении их к административной ответственности за проведение богослужений в арендованных помещениях общего назначения без предварительного уведомления властей, как требует Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Оба заявителя утверждали, что в описанных условиях богослужения по сути являлись собраниями, а потому не требовали подачи уведомлений.

Согласившись с доводами заявителей, Уполномоченный в рамках своей компетенции предпринял меры для восстановления их прав. Он, в частности, направил в Верховный Суд Российской Федерации ходатайство в интересах А. Летом 2011 года оно было отклонено.

В связи с этим в феврале отчетного года Уполномоченный был вынужден обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина законом, примененным в конкретном деле. 5 декабря того же года Конституционный Суд вынес по жалобе свое Постановление № 30-П. Как указано в нем, в регулирование порядка проведения публичных богослужений должны быть внесены изменения, с учетом того, что не все публичные религиозные мероприятия требуют от властей принятия мер для обеспечения общественного порядка и безопасности их участников и других граждан. (Следует отметить, что этот ключевой тезис Постановления прямо увязывает необходимость уведомления о религиозном мероприятии лишь с задачей обеспечения общественного порядка и безопасности и ни с чем иным.)

Представляется, что впредь до внесения в действующее правовое регулирование рекомендованных Конституционным Судом изменений, потребность в государственных мерах обеспечения общественного порядка и безопасности на публичных религиозных мероприятиях и соответственно необходимость уведомления властей об их проведении могут определять сами организаторы этих мероприятий. Что не должно рассматриваться как нарушение действующего законодательства о мирных собраниях.

-----  
 Другой пример из той же «оперы» внимания Конституционного Суда не потребовал.

В июле отчетного года к Уполномоченному обратилась группа гражданских активистов, имевших неосторожность самостоятельно, то есть без согласования с начальством, организовать конференцию на злободневную тему борьбы с коррупцией. Сами создали оргкомитет, арендовали зал и разослали приглашения местным руководителям силовых структур, в том числе и прокурору области. Последний же проявил «бдительность»: получив приглашение, поручил проверить законность самодеятельной конференции.

Выполняя поручение областного прокурора, районный прокурор, в свою очередь, поручил вызвать членов оргкомитета конференции для объяснений. Тем временем в арендованном оргкомитетом помещении по странному совпадению начался внеплановый ремонт системы канализации. Потом выяснилось, что оргкомитет не направил уведомления о своей конференции в местные органы власти, тем самым якобы нарушил закон. В связи с чем членам оргкомитета конференции тут же вручили предостережение о недопустимости

нарушения закона, скупо пояснив, что у прокуратуры имеются некие «сведения» о том, что конференция будет проведена не в форме собрания. А в какой-то другой, якобы незаконной форме.

На самом деле, конечно, всем было понятно, что закон отнюдь не требовал согласовывать проведение конференции с властями путем подачи уведомления. Организаторы конференции обратились в суд с просьбой признать действия прокуратуры незаконными. В чем им, как водится, отказали. Правда, суд в своем решении все же указал на то, что вынесенные организаторам конференции предостережения не в полной мере соответствуют указаниям Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В итоге вопреки усилиям областной прокуратуры I Орловский антикоррупционный форум состоялся в конце июля 2012 года, как и было обещано, в форме собрания, не требующего уведомления властей. Участие в заседании форума приняло около 50 человек. Нарушений общественного порядка установлено не было. Как будто в наказание за это районный прокурор возбудил в отношении организаторов форума дело об административном правонарушении по ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ и направил материалы в суд. После вмешательства Уполномоченного материалы из суда были прокуратурой отозваны, производство по делу прекращено.

К сказанному следует, видимо, добавить, что согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», а также указаниям Генеральной прокуратуры, предостережение может применяться только к должностным лицам. К частным же лицам оно может быть обращено лишь при наличии признаков экстремистской деятельности. Возможно прокурорские работники заподозрили орловских борцов с коррупцией в преступном намерении разжечь ненависть и вражду к почтенной социальной группе – «коррупционеры».

Со своей стороны, Уполномоченному остается лишь пожалеть о времени и средствах, бесцельно потраченных прокуратурой Орловской области в смертельной борьбе с ветряными мельницами.

Как представляется, приведенные выше примеры наглядно отражают явные пробелы в законодательном регулировании процедуры согласования публичных мероприятий. По большому счету это регулирование вообще не является процедурой, содержащей четкие механизмы, полномочия, а также обязательства сторон. Это, в свою очередь, открывает более сильной стороне, каковой по определению считает себя любой орган государственной или муниципальной власти, дополнительные возможности для усмотрения и произвола. Так, в последние годы органы власти начинают потихоньку

практиковать некий «отзыв» уже выданных «согласований» на проведение публичных мероприятий. Столь диковинная мера действующим российским законодательством не предусмотрена, что не мешает ее применять. В декабре 2011 года так поступили власти г. Нижнего Новгорода, доведя в итоге до разгона ставшего вдруг «несогласованным» митинга. (Более подробно об этом см. в докладе Уполномоченного за 2011 год.) В декабре отчетного года «самобытный» нижегородский «эксперимент» продолжили власти г. Москвы, в последний момент отозвавшие «согласование» на проведение одного из митингов. В обоих описанных случаях власти действовали незаконно и произвольно.

Конец отчетного года был отмечен еще одним эпизодом, в котором действия столичных властей при согласовании публичного мероприятия не вполне соответствовали требованиям закона.

В начале ноября группа граждан уведомила городские власти о намерении провести в Новодевичьем сквере в Москве митинг с количеством участников до одной тысячи человек. Заявленная цель митинга – «Выразить протест против политических репрессий и нарушений прав человека в Российской Федерации».

Дата проведения митинга приходилась на выходной день. Сам же Новодевичий сквер никак не относится к местам, где проведение публичных мероприятий запрещено законом – подобные мероприятия организуются там регулярно. Уведомление о митинге было подано в установленный законом срок лицами, имеющими на это право. Таким образом, законных оснований отказать в согласовании мероприятия у столичных властей не было. Формально гражданам и не отказали. Но при этом как бы и не разрешили. Организаторам митинга направили официальный ответ, подписанный первым заместителем руководителя Департамента региональной безопасности города Москвы. В нем витиевато утверждалось, что «цели запланированного митинга не соответствуют положениям законодательства... в котором отсутствуют нормы, содержащие меры принуждения, принимаемые государством по политическим мотивам». Письмо за подписью первого заместителя руководителя Департамента заканчивалось туманной угрозой привлечь организаторов митинга к уголовной ответственности по ст. 282 УК РФ, то есть за возбуждение ненависти и унижение достоинства непонятно каких лиц.

Со своей стороны, Уполномоченный считает нужным заявить, что в случае, если цели запланированного публичного мероприятия не соответствуют Конституции нашей страны или нарушают запреты,

предусмотренные ее законодательством, обязанность органа власти состоит в том, чтобы довести до сведения организаторов публичного мероприятия мотивированное предупреждение о привлечении их к ответственности, но лишь по итогам проведения мероприятия. Само же такое предупреждение не может рассматриваться как форма отказа в согласовании публичного мероприятия.

В связи с изложенным Уполномоченный в конце декабря 2012 года после проведения дополнительной проверки всех обстоятельств согласования акции обратился в Пресненский районный суд г. Москвы с заявлением об обжаловании законности письма за подписью первого заместителя руководителя от 16.11.2012 г. № 21-11-548/2.

Отчетный год завершился заметным публичным мероприятием, весьма поучительным в плане анализа как правоприменительной практики, так и поведения всех действующих лиц. Речь идет об очередной протестной акции оппозиции, намечавшейся на 15 декабря в г. Москве. Согласование места проведения акции как и прежде велось в режиме прямых переговоров между ее организаторами и представителями городских властей. Переговоры шли трудно и в итоге завершились провалом. Ответственность за это должны, как представляется, разделить обе стороны. Представители городских властей без видимых причин отказались обсуждать все варианты шествия и митинга, предложенные организаторами. Насколько мотивированным и обоснованным был этот отказ, а в соответствии с законом он должен быть мотивированным, Уполномоченному не известно. В свою очередь организаторов акции никак не устроили альтернативные предложения городских властей. Компромисс в итоге найден не был. При этом организаторы акции, объявив о том, что она не согласована, воздержались от призыва к своим сторонникам явиться на Лубянскую площадь, заявленную ранее как место ее проведения. Не менее тысячи активистов все же пришли на площадь, чтобы возложить цветы к памятнику жертвам политических репрессий. Возложение цветов заняло около 1,5 часа и, по сути, дела неизбежно вылилось в импровизированный митинг, участникам которого полиция, оставаясь в рамках закона, не чинила препятствий. Концовка «несогласованного» мероприятия оказалась несколько смазанной: некоторые участники, попытавшиеся организовать

шествие, были задержаны. При этом, по свидетельству представителей Уполномоченного, присутствовавших на месте событий в качестве наблюдателей, сотрудники полиции действовали профессионально, ни разу не перейдя грань разумной достаточности.

В целом события отчетного года в сфере реализации права на мирные собрания внушают скорее оптимизм, нежели пессимизм. Граждане нашей страны и органы ее государственной власти постепенно приобретают важный опыт применения статьи 31 Конституции Российской Федерации. Ошибки на этом пути неизбежны. Важно, какие уроки способны извлечь из них мы все, общество и государство.

Одна из таких ошибок, причем ошибок коллективных, была совершена 6 мая отчетного года на Болотной площади в г. Москве. Неверно и опасно нарочито раздувать развернувшиеся в этот день события, искать в них некий заговор внешних и внутренних врагов России. Столь же неверно и опасно игнорировать уроки 6 мая, обеляя и оправдывая кого-либо из инициаторов и исполнителей насилия. Власть и ее представителей нельзя трогать руками ни при каких обстоятельствах. Но и власти позволено применять силу только в рамках закона и только в той мере, в которой это абсолютно необходимо. Эти простые истины необходимо усвоить всем, чтобы отрицательный опыт 6 мая, остался не более, чем эпизодом, а извлеченный из него урок пошел на пользу общему делу – практическому укреплению механизмов обеспечения прав граждан Российской Федерации.

## **9. Право избирать и быть избранным**

Проблемы реализации этого основополагающего конституционного права в отчетном году продолжали оставаться в центре внимания государства и гражданского общества. Поиски оптимальных решений велись по двум направлениям – совершенствования законодательства о выборах и методов контроля за избирательным процессом. На первом направлении проявляли активность высшие органы исполнительной и законодательной власти,

благодаря усилиям которых в законодательство уже вернулись или скоро вернуться не так давно изъятые из него положения о прямых выборах глав субъектов Российской Федерации, а также о смешанной системе избрания депутатов Государственной Думы, об избирательных блоках и др. На втором направлении инициативой владело гражданское общество, добивавшееся проверки информации о нарушениях, выявленных в ходе парламентских и президентских выборов. Государство же реагировало на такие попытки скорее под давлением активной части гражданского общества. В результате на первый план общественной жизни вышла проблема доверия к самому институту выборов. В меру своих сил и возможностей Уполномоченный на основе поступивших к нему жалоб и информации из других источников старался противодействовать попыткам исказить волю избирателей и тем самым дискредитировать институт выборов.

В декабре 2011 года к Уполномоченному поступила жалоба В., в которой сообщалось о том, что ректор Сургутского государственного университета (Ханты-Мансийский Автономный округ - Югра) своим приказом от 02.12.2011 г. № 874 обязал руководителей кафедр и служб университета обеспечить явку сотрудников и студентов на выборы в Государственную Думу и отчитаться об их голосовании.

Изучив поступившую жалобу, Уполномоченный пришел к выводу о том, что изданием этого приказа, ректор нарушил п. 3 ст. 3 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», гарантирующий добровольность участия граждан в выборах. В связи с этим Уполномоченный обратился к прокурору Ханты-Мансийского автономного округа - Югры с просьбой о проверке изложенных в жалобе фактов.

Со своей стороны, прокуратура автономного округа по результатам проведенной проверки установила в действиях ректора нарушения положений указанного Закона и внесла в адрес директора департамента образования и молодежной политики ХМАО - Югры представление об их устранении, а также о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности. Приказом директора департамента от 07.02.2012 г. № 01-кад ректору Сургутского государственного университета объявлено замечание, а сам его приказ отменен. Таким образом, закон и справедливость восторжествовали через два месяца после выборов, что довольно быстро, по нашим стандартам, но все же недостаточно быстро для восстановления права избирателей



самостоятельно решить за кого голосовать и голосовать ли вообще. Определить, в какой мере повлиял незаконный приказ ректора на волеизъявление сотрудников и студентов университета невозможно, но исключать, что повлиял – нельзя.

Приведенный выше эпизод оказался, к сожалению, единственным в отчетном году примером положительного решения, принятого государственным органом по обращению Уполномоченного в связи с фактом нарушения избирательного законодательства. Во всех остальных случаях обращения Уполномоченного даже в очевидных ситуациях либо отклонялись, иные из них по несколько раз, либо банально «заматывались».

В своем докладе за прошлый год Уполномоченный рассказал об истории, приключившейся с рядовым избирателем К., обратившимся в ЦИК России с просьбой разобраться в том, почему использовавшиеся в Московской области агитационные плакаты одной из крупных партий были похожи на рекламные плакаты Избирательной комиссии той же области до степени смешения. (Подмеченное К. сходство оказалось и в самом деле поразительным.) Однако областная Избирательная комиссия, куда «по принадлежности» попала жалоба на ее же действия, никакого сходства не обнаружила. И обратилась в областную прокуратуру, а также в органы СК РФ и МВД России с требованием привлечь заявителя к уголовной ответственности за клевету. О том, что из этого вышло, Уполномоченный узнал только в отчетном году.

Адресаты обращения облизбиркома отнеслись к требованию о привлечении К. к уголовной ответственности за клевету очень серьезно. Поскольку же клевета на тот момент не была уголовно наказуемым деянием, взялись изучать вопрос о привлечении К. к административной ответственности. В итоге в возбуждении дела все же отказали, но лишь в связи с истечением срока давности. Тем самым К. благополучно избежал наказания, но с клеймом «клеветника» фактически остался. Видимо, чтобы неповадно было использовать свое законное право на обращение впредь.

В отчетном году копилка курьезов, связанных с рассмотрением жалоб граждан на нарушение их избирательных прав существенно пополнилась.

В июне отчетного года к Уполномоченному поступило обращение группы жителей пос. Фоминский Тутаевского района и депутатов Совета Тутаевского муниципального района Ярославской области. По мнению заявителей, в ходе второго тура голосования на выборах главы района были допущены грубые нарушения избирательного законодательства,

выразившиеся в решении территориальной избирательной комиссии о признании недействительными итогов голосования на избирательном участке № 805. Подсчет голосов на этом участке, который произвела, участковая избирательная комиссия, свидетельствовал о явном превосходстве кандидата от оппозиции. Зато после того как итоги голосования на нем признали недействительными, победу одержал представитель правящей партии. С учетом этого понятно, что обстоятельства, в которых территориальной избирательной комиссией было принято решение, перевернувшее итоги выборов, оказались в центре общественного внимания. В ходе изучения этих обстоятельств выяснилось, что представитель ТИК, лично прибыв на избирательный участок № 805, не позволил членам УИК оформить протокол об итогах выборов после подсчета голосов. Вместо этого бюллетени с избирательного участка были доставлены в ТИК. Впоследствии именно это явилось основанием для признания ТИК голосования на 805 участке недействительным.

Уполномоченный незамедлительно обратился к Председателю Следственного комитета Российской Федерации с просьбой о проверке обстоятельств этого странного эпизода. На момент подписания доклада эта проверка проведена не в полной мере, а окончательное решение по обращению Уполномоченного не принято. Вполне допуская, что она может затянуться, Уполномоченный поддержал судебное обжалование злополучного решения ТИК, инициированное проигравшим кандидатом на должность главы муниципального района.

Тутаевский городской суд Ярославской области его требования удовлетворил, обязав ТИК провести пересчет голосов на избирательном участке № 805. Затем судебная коллегия по гражданским делам Ярославского областного суда эти же требования отклонила.

Не согласившись с доводами Судебной коллегии по гражданским делам, Уполномоченный в конце октября отчетного года обратился в Судебную коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством об отмене определения суда апелляционной инстанции и оставлении в силе решения городского суда. На момент подписания настоящего доклада это ходатайство еще не было рассмотрено. Пострадавшими же в этой истории оказались жители пос. Фоминский, безуспешно пытавшиеся отстоять свое право избрать на пост главы муниципального района того кандидата, за которого они проголосовали. (См. приложение 2.9.1.)

Состоявшиеся в марте отчетного года выборы Президента Российской Федерации продемонстрировали рост не только политической активности избирателей, но и их требовательности в части, касающейся соблюдения избирательного законодательства. Уполномоченный убежден в том, что

требования такого рода следует рассматривать как сугубо не политические, адресованные равным образом всем участникам избирательного процесса. В силу этого Уполномоченный не мог не обратить внимание на поступившее к нему в сентябре отчетного года обращение П., одного из соучредителей общественной организации – «Лига избирателей».

Изучив всю размещенную на сайте ЦИК России информацию, П. к своему удивлению обнаружил, что общее количество избирательных бюллетеней, выданных для голосования «на дому» на президентских выборах, превысило такой же показатель парламентских выборов на 35 процентов и составило 5,9 млн. штук. Проще говоря, за короткий период с декабря 2011 года по март 2012 года количество избирателей, в силу разных уважительных причин неспособных явиться на избирательные участки, выросло на 1,6 миллиона человек. На отдельных же избирательных участках «на дому» проголосовало от 40 до 60 процентов избирателей.

По мнению заявителя, эти данные требовали проверки, поскольку контроль наблюдателей за процессом голосования «на дому» весьма затруднен. В связи с этим заявитель хотел удостовериться в том, что голосование вне избирательных участков осуществлялось строго на основании заявлений, как предусмотрено законом.

В свою очередь, Уполномоченный, отнюдь не подвергая сомнению достоверность официальных данных ЦИК России, посчитал интерес заявителя к их уточнению обоснованным, поскольку с учетом огромного количества избирателей, проголосовавших «на дому», злоупотребления этим механизмом, в случае их выявления, действительно могли отчасти сказаться на итогах выборов.

Исходя из таких соображений, Уполномоченный обратился в ряд территориальных избирательных комиссий, в частности, в ТИК № 25 г. Санкт-Петербурга, а также в ТИКи Уваровского района Тамбовской области и Октябрьского района г. Ставрополя с просьбой ознакомить его с письменными заявлениями избирателей, проголосовавших вне помещений для голосования.

В октябре отчетного года Уполномоченный получил однотипные отказы в предоставлении запрошенных документов со ссылкой на то, что без решения ЦИК России сделать это невозможно, а действующее законодательство вообще не допускает распространения персональных данных избирателей.

Учитывая, что положения Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» по своей юридической силе имеют приоритет над федеральными законами, Уполномоченный обжаловал все три отказа в органы прокуратуры, а затем в соответствующие районные суды. Ответы органов прокуратуры

оказались такими же однотипными, как и ответы упомянутых ТИКов. Прокуроры рекомендовали Уполномоченному отстаивать право на выполнение своих должностных обязанностей в судах. Районные суды, куда Уполномоченный обратился, его либо не поддержали (Тамбовская область, г. Ставрополь), либо свое разбирательство отложили (г. Санкт-Петербург).

Ссылка на недопустимость разглашения персональных данных, которую на этот раз использовали органы ЦИК России, отказывая Уполномоченному в предоставлении запрошенной им информации, являются, по его мнению необоснованной. В том числе и потому, что статья 28 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» прямо запрещает ему разглашать любые ставшие известными в ходе рассмотрения жалобы сведения о частной жизни заявителя и всех других лиц без их письменного согласия. Эта норма является достаточной гарантией защиты персональных данных избирателей. Другое дело, что любую информацию, позволяющую пролить свет на нарушения избирательных прав граждан, Уполномоченному не хотят предоставлять в принципе. Так, в декабре 2011 года Московская городская избирательная комиссия отказалась предоставить ему информацию о проголосовавших по открепительным удостоверениям со столь же безосновательной ссылкой на недопустимость вмешательства в деятельность избирательных комиссий. В целом подобная позиция органов ЦИК России стала уже традиционной. В связи с этим Уполномоченный вынужден констатировать объективную ограниченность своих возможностей рассматривать жалобы граждан на нарушение их права избирать и быть избранными, а также информацию о массовых или грубых нарушениях этого права. По мнению Уполномоченного, такие ограничения вряд ли основаны на законе.

Нельзя также не выразить озабоченность наметившейся тенденцией превращения ЦИК России в структуру, закрытую для контроля со стороны других государственных органов и тем более гражданского общества. Весьма симптоматично, кстати, что по горячим следам парламентских выборов

декабря 2011 года информацию о жалобах на нарушения избирательных прав граждан обнародовали не только ЦИК России (где насчитали 2,7 тысячи жалоб), но также и Генеральная прокуратура Российской Федерации (зафиксировавшая около 3 тыс. нарушений). По итогам же президентских выборов появилась лишь информация ЦИК России, куда поступило 806 жалоб, из которых подтвердилось всего 135. Подтвердить или опровергнуть эти сведения некому.

В целом же Уполномоченный считает необходимым отметить, что на момент подписания настоящего доклада ему не было известно случаев, когда информация о нарушениях избирательных прав граждан была бы проверена и подтверждена компетентными органами, а виновные в этих нарушениях должностные лица понесли бы заслуженное наказание. При наличии такой информации, Уполномоченный был бы рад с ней ознакомиться.

В заключение хотелось бы остановиться на вопросе о праве избирателей осуществлять контроль за выборами путем судебного обжалования итогов голосования.

В декабре отчетного года к Уполномоченному от избирателя З. поступила жалоба на отказ Рузского районного суда Московской области принять его заявление об отмене результатов голосования на выборах Президента Российской Федерации по избирательному участку № 2555 Рузского района Московской области. По словам З., в ходе голосования на этом участке были зафиксированы нарушения, в связи с чем он обратился в участковую избирательную комиссию с требованием отменить ее решение об итогах голосования. Требования З. УИК отклонила, что вынудило его обратиться с заявлением в суд.

Однако судья Рузского районного суда это заявление принять отказался, в своем определении от 17.10.2012 г. указав, что по смыслу ч.1 ст. 259 ГПК РФ и п. 10 ст. 75 Федерального закона № 67-ФЗ от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избиратели вправе обжаловать нарушения избирательного законодательства только если ими непосредственно затрагиваются их избирательные права. Тем самым, по мнению суда, носитель активного избирательного права не может оспаривать в суде никаких нарушений законодательства о выборах, кроме тех, что допущены лично в отношении него.

Со своей стороны, Уполномоченный с такой интерпретацией закона не согласился, посчитав, что она неоправданно препятствует реализации

права на обжалование решения избирательной комиссии, влияющего на итоги выборов.

В связи с обнаружившейся неопределенностью указанных правовых норм Уполномоченный в середине декабря отчетного года обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой признать несоответствующими Конституции Российской Федерации положения ч. 1 ст. 259 ГПК РФ и п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в той части, в которой они ограничивают право избирателя обжаловать результаты выборов.

Уполномоченный убежден, что право избирателя обжаловать решения компетентных органов и должностных лиц воплощает в себе не только индивидуальный (частный), но и публичный интерес. Лишение избирателя права на обжалование в судебном порядке итогов выборов является поэтому недопустимым ограничением его конституционных прав, гарантированных частью 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации. (См. приложение 2.9.2.)

## **10. Право на собственность**

Гарантированное всем и каждому конституционное право на частную собственность является одной из основ российской государственности. Тем тревожнее сознавать, что реализация этого права постоянно сталкивается с трудностями, порождаемыми некомпетентностью или прямым произволом должностных лиц государственных органов, абсурдной порой запутанностью законных процедур и другими «рукотворными» причинами. Отнюдь не случайно жалобы на нарушение права собственности в последние годы стабильно составляют не менее половины от всех поступающих к Уполномоченному жалоб по вопросам соблюдения экономических прав и свобод.

В апреле отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба Д., проживающего в с. Чемал Чемальского района, Республика Алтай. На протяжении шести лет администрация муниципального образования «Чемальский район» отказывала Д. в оформлении права собственности на земельный участок, который был предоставлен ему для ведения личного подсобного хозяйства постановлением Чемальской сельской администрации от 22.02.1994 г. № 4.

Согласно п. 9.1 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», граждане, получившие земельные участки в пожизненное наследуемое владение или в постоянное пользование еще до вступления названного

Кодекса в силу, могут зарегистрировать полученные участки на правах собственности. Именно этого и добивался Д.

Только в марте 2011 года, то есть спустя пять лет с начала тяжбы, местная администрация снизошла до письменного ответа на обращения Д., отказав ему в регистрации участка на правах собственности. На это решение местной администрации не повлияло даже представление об устранении нарушений, направленное в ее адрес Чемальской районной прокуратурой.

Как ни странно, отказываясь зарегистрировать земельный участок Д. на правах собственности, местная администрация была формально права. Дело было в том, что в 1994 году этот участок был предоставлен Д. без проведения необходимых землеустроительных и межевых работ. Ни в упомянутом постановлении Чемальской сельской администрации, ни в выписке из похозяйственной книги не были определены границы и точное местоположение земельного участка. В силу этого возможность доподлинно установить объект законного права заявителя отсутствовала.

Со своей стороны, Уполномоченный считает нужным в очередной раз заявить о том, что положение, при котором ответственность за некомпетентность или халатность, допущенные органами власти или местного самоуправления в прошлом, возлагается на пострадавших от этого граждан, является, в сущности, нарушением прав последних. По мнению Уполномоченного, формальная правота государства не должна превращаться в фактическое издевательство над гражданами.

Ничуть не меньшим ущербом для собственника имущества чреватые незаконные процедурные ограничения его возможности этим имуществом пользоваться. Здесь опять-таки существует разрыв между формальным и фактическим: право собственности на имущество не оспаривается, только вот пользоваться им нельзя. Между тем любое имущество приобретается в собственность именно с целью его использования.

В начале октября отчетного года с жалобой на нарушение его права пользоваться своим имуществом – автомобилем – к Уполномоченному обратился постоянно проживающий на Украине российский гражданин К. Уроженец Ставропольского края К. в 2006 году переехал на Украину, где в 2007 году получил водительское удостоверение. В отчетном году К. на собственном автомобиле прибыл на Ставрополье навестить своих родственников.

Будучи остановлен инспектором ДПС ГИБДД ГУ МВД России по Ставропольскому краю, К. предъявил свое водительское удостоверение, выданное на Украине. Инспектор же ДПС, посчитав, что оно не может быть признано действительным на территории России, привлек К. к

административной ответственности за управление транспортным средством без документов (ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ). Решением судьи Предгорного районного суда Ставропольского края от 27.08.2012 г. постановление о привлечении К. к административной ответственности оставлено без изменения.

Не согласившись с вынесенными по делу процессуальными актами, Уполномоченный обратился к председателю Ставропольского краевого суда с ходатайством в защиту прав К.

Позиция Уполномоченного преимущественно опиралась на нормы международной Конвенции о дорожном движении 1968 года, участниками которой являются как Россия, так и Украина. Согласно этой Конвенции ее участники признают национальные водительские удостоверения друг друга, составленные на их национальном языке или на одном из их национальных языков.

Факт постоянного проживания К. на территории Украины с 2006 года подтверждается наличием у него вида на жительство на Украине и отметкой о регистрации по месту проживания. Поэтому водительское удостоверение, выданное К. на Украине после получения им вида на жительство в этом государстве, должно признаваться на территории Российской Федерации до тех пор, пока последняя не станет для К. постоянным местом жительства.

Следует также иметь в виду, что право временно пребывающего на территории России лица управлять транспортными средствами по международному или иностранному водительскому удостоверению, соответствующему требованиям упомянутой Конвенции, закреплено п. 44 Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.1999 г. № 1396.

15 ноября отчетного года Ставропольский краевой суд согласился с доводами Уполномоченного и отменил незаконное судебное решение в отношении К. (См. приложение 2.10.1.)

Принудительный порядок изъятия имущества в различных целях и по различным основаниям предусмотрен едва ли не в каждом отраслевом кодексе. Неумение же должностных лиц пользоваться соответствующими нормами, как и их сознательное игнорирование зачастую тоже приводят к нарушению права на собственность.

В декабре 2011 года к Уполномоченному поступила жалоба Ш. на нарушение ее права собственности. Личный ноутбук, внешний жесткий диск и зарядное устройство к нему были изъяты у заявителя при пересечении таможенной границы в аэропорту «Шереметьево».



Осуществивший изъятие собственности Ш., главный государственный таможенный инспектор отдела специальных таможенных процедур № 4 обосновал такое свое решение тем, что на указанных информационных носителях якобы могла быть установлена контрафактная программная продукция. Инспектор утверждал, что информационные носители подлежали изъятию и последующей экспертизе в интересах защиты права на интеллектуальную собственность.

Действия таможенного инспектора Уполномоченный расценил как незаконные и нарушающие право Ш. на неприкосновенность ее частной собственности. Главный государственный таможенный инспектор, по всей видимости, не знал, что меры по защите прав правообладателей не применяются в отношении предметов (товаров), перемещаемых через таможенную границу физическими лицами для личного пользования (ч. 2 ст. 328 Таможенного кодекса Таможенного союза).

Констатировав факт нарушения прав Ш., Уполномоченный в марте отчетного года обратился с заявлением об оспаривании решения должностного лица государственного органа в Химкинский городской суд Московской области. Решением Химкинского городского суда от 21.03.2012 г. заявление Уполномоченного удовлетворено, а действия таможенного инспектора по досмотру и изъятию личных вещей Ш. признаны незаконными. Суд обязал таможенню аэропорта «Шереметьево» вернуть Ш. ноутбук, внешний жесткий диск и зарядное устройство к нему, освободив ее от уплаты сборов за хранение изъятых вещей до их фактической выдачи. Закон, таким образом, восторжествовал. Была ли при этом восстановлена справедливость, сказать трудно: ведь Ш. долгое время не могла пользоваться своим незаконно изъятим имуществом. И к тому же потратила немало сил и времени, доказывая свою правоту в очевидной ситуации произвола.

Вообще говоря, изъятие имущества, даже осуществляемое по закону, это всегда ущемление прав собственника. Именно поэтому оно, видимо, должно применяться только там и тогда, когда это совершенно необходимо. Пока же к нему прибегают столь легко и широко, что подчас возникают сомнения в истинных целях, которые преследуют «изыматели».

В целях обнаружения следов преступления и выяснения любых других обстоятельств, имеющих значение для возбужденного уголовного дела, закон предусматривает осмотр в том числе и с изъятием имущества. В случаях, не терпящих отлагательства, эти следственные действия могут производиться и до возбуждения уголовного дела. Это теория. А вот практика.

В марте отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба адвоката Г. на действия следователя первого отдела по расследованию особо важных дел Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Воронежской области.

Уполномоченный установил, что при рассмотрении материалов проверки следователь произвел осмотр помещения одной общественной организации, в ходе которого принудительно изъял ее имущество – принтер – о чем и составил протокол. Лишившись своего единственного принтера, общественная организация не могла нормально работать.

Разобраться в законности действий следователя Уполномоченный попросил руководителя Следственного управления СК РФ по Воронежской области. Выяснилось, что проверка осуществлялась в отношении группы никак не связанных с общественной организацией лиц, у которых при обыске нашли экземпляры газеты со статьями якобы экстремистского содержания. Сами же эти газеты, по информации Центра по противодействию экстремизму ГУ МВД России по Воронежской области, печатались на указанном принтере, за что его на законных основаниях и «арестовали».

Уголовное дело, по всем признакам, намечалось очень серьезное, требовавшее от следствия немедленных действий. Как иначе объяснить, что, едва заподозрив признаки экстремизма в малотиражной газете, следствие бросилось выяснять, где ее печатали. Однако спустя 10 дней, следователь принял решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 282 и ч. 1, 2 ст. 282.1 УК РФ. Не прошло и двух недель, как принтер владельцам вернули, впрочем, не подумав извиниться.

Короче говоря, вся история с «экстремизмом» оказалась вздором. А изъятие принтера у общественной правозащитной организации следует, возможно, объяснять неприязнью, которую испытывают к ней городские и областные власти.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих Постановлениях (от 20.05.1997 г. №8-П; 11.03.1998 г. № 8-П; 14.05.1999 г. № 8-П) пришел к выводу о том, что временное изъятие имущества, представляющее собой процессуальную меру обеспечительного характера и не порождающее перехода права собственности на него к государству, не может расцениваться как нарушение права собственности. При этом лицам, в отношении которых применяется эта мера, должна быть гарантирована возможность ее судебного обжалования.

На практике, однако, судебное обжалование, как правило, ни к чему не приводит: формально имущество изымается на законных основаниях и в предусмотренном порядке, а экспертиза изъятого имущества часто кончается его повреждением. В итоге возместить вред как в уголовно-процессуальном, так и в гражданском порядке, не удается.

Из всех мер процессуального принуждения, ныне действующих в российском праве, максимальным уровнем произвольности и правовой неопределенности наделена процедура обыска. Согласно п.1 ст. 182 УПК РФ, основанием для производства обыска является наличие достаточных данных, позволяющих полагать, что в каком-либо месте или у какого-либо лица могут находиться орудия преступления, предметы, документы и ценности, имеющие значение для уголовного дела. Такая конструкция статьи ставит обоснованность обыска в прямую зависимость от его результата: нашли что-то, имеющее отношение к уголовному делу, значит обыск был обоснован. С учетом этого что-то, как правило, всегда находится. Тем более что закон не требует, чтобы в постановлении о производстве обыска были указаны конкретные предметы, подлежащие отысканию и изъятию, или хотя бы их признаки.

Проблема еще и в том, что до рассмотрения уголовного дела в суде по существу изъятие и приобщение к нему имущества не подлежит судебному контролю. Если же дело не доходит до суда годами, то оспорить изъятие имущества практически невозможно. Суды считают, что вопрос об изъятии имущества и приобщении его в качестве доказательства по делу должен рассматриваться при вынесении приговора. Это позволяет недобросовестным следователям использовать изъятие имущества граждан (в особенности у предпринимателей) как средство давления на них.

В конце отчетного года к Уполномоченному обратились Ч., Ж., Ц. и П., с жалобой на незаконное изъятие имущества.

Из жалобы усматривается, что следственный отдел ОМВД России по Солнечногорскому району Московской области возбудил уголовное дело в отношении **неустановленных лиц**, которые в **неустановленное**

**время в неустановленном месте и неустановленным способом** осуществили незаконное предпринимательство на крупную сумму.

Сам факт возбуждения подобного дела вызывает много вопросов, поскольку не содержит каких-либо конкретных признаков состава преступления. Будь уголовно-процессуальные нормы более конкретны, следственные действия по такому «делу» оказались бы невозможны. В данном же случае, напротив, они оказались еще как возможны. Причем именно отмеченная неопределенность положений об обыске позволила следствию в рамках расследования этого дела в апреле отчетного года провести у заявителей обыск и изъять у них строительную технику.

Указанная техника была осмотрена следователем и признана им вещественным доказательством только спустя пять с лишним месяцев после изъятия. Таким образом, почти полгода статус изъятого имущества не был определен, а само имущество – строительная техника – не могло быть использовано собственником по назначению.

Получив отказ следователя в удовлетворении ходатайства о возврате изъятой строительной техники, заявители подали жалобу на его действия в Останкинский районный суд г. Москвы, указав, что она не имеет отношения к уголовному делу. Заявители обратили внимание суда на то, что надлежащее хранение техники не обеспечено, а сама она тем временем эксплуатируется. Позицию заявителей полностью поддержало Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

Однако судом в удовлетворении жалобы было отказано. Суд указал, что в соответствии с требованиями ст. 125 УПК РФ он не вправе при рассмотрении жалобы давать оценку доказательствам по признаку их относимости к делу, ибо это входит в исключительную компетенцию суда первой инстанции, который будет рассматривать дело по существу.

В отношении же процедуры изъятия и хранения Останкинский районный суд г. Москвы отметил, что, несмотря на факт длительности сроков, процедура, предусмотренная УПК РФ, была соблюдена. Меры, предпринятые для хранения техники – осмотр, фотографирование и определение места хранения – по мнению суда, являлись достаточными с позиции закона (подп. «а», п.1, ч.2 ст. 82 УПК РФ).

Со своей стороны, Уполномоченный в наступившем году приложит все усилия для обжалования данного судебного решения в надзорном порядке для того, чтобы имущество было возвращено собственникам.

В целях искоренения описанной практики изъятия имущества при производстве обыска, требуется понять, что процессуальные действия, существенно ограничивающие конституционные права граждан, не могут быть произвольными. Процессуальные решения (следователя, а в случаях с

осмотром или обыском жилища – суда), должны отвечать требованиям ст. 7 УПК РФ – то есть быть законными, обоснованными и мотивированными.

Обеспечение сохранности приобщенного к уголовному делу имущества, особенно крупногабаритного, – отдельная проблема, требующая решения в общем контексте защиты права на собственность.

В июне отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба З. на нарушение права его собственности на легковой автомобиль ВАЗ-21074, который, будучи приобщен к уголовному делу в качестве вещественного доказательства, оказался в итоге утилизирован прямо на месте хранения.

Автомобиль был угнан у владельца в сентябре 2011 года, вскоре обнаружен инспектором ДПС и доставлен на специализированную автостоянку в Московской области, о чем составили соответствующий акт. Постановлением следователя следственного отдела ОМВД России по Александровскому району Владимирской области в конце октября того же года автомобиль был приобщен к уголовному делу в качестве вещественного доказательства и в этом качестве продолжал храниться на той же специализированной автостоянке.

В конце ноября 2011 года Александровский городской суд Владимирской области вынес по делу приговор, после чего автомобиль подлежал возврату владельцу, но возвращен не был. В итоге владелец обратился в службу судебных приставов с исполнительным листом. Тут и выяснилось, что искомый автомобиль был автостоянкой утилизирован.

Управление МВД России по Владимирской области убеждено в том, что все необходимое для обеспечения сохранности автомобиля было сделано, а вину за его утилизацию склонно возложить на директора автостоянки, требовавшего платы за хранение автомобиля. Впрочем, к ответственности за содеянное директора автостоянки не привлекли.

До конца отчетного года Уполномоченный безуспешно пытался разобраться в этой загадочной истории. Крайним же в ней оказался владелец, вынужденный добиваться компенсации вреда, причиненного его имуществу в гражданско-правовом порядке. На момент подписания настоящего доклада его усилия еще не увенчались успехом.

Со своей стороны, Уполномоченный полагает, что предусмотренные п. 1 ч. 2 ст. 82 УПК РФ меры обеспечения сохранности приобщенного к уголовному делу имущества не являются в полной мере эффективными и нуждаются в конкретизации. Кроме того, нельзя не отметить, что в отчетном году утратило силу Положение о хранении и реализации предметов,

являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднительно, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.2002 г. № 620. Принятое же взамен Постановление Правительства Российской Федерации от 23.08.2012 г. № 848 «О порядке реализации или уничтожения предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднено», как можно понять из его названия, какого-либо порядка их хранения не предусматривает.

## **11. Право на труд**

Это право в его постсоветской редакции предполагает свободу каждого выбирать род своей профессиональной деятельности, вступать в трудовые споры с работодателем и вести их всеми законными способами вплоть до забастовки, пользоваться защитой государства от принуждения к труду, от дискриминации при его оплате, от безработицы и т.д. Отказ от марксистских догм как основы трудовых правоотношений сделал обязанности государства в сфере их регулирования гораздо более сложными и многообразными, чем прежде. Отсюда – объективно возросшие требования к законодательству о труде. К сожалению, отчетный год дал новые примеры его неэффективности, зачастую объясняющейся медленным принятием необходимых подзаконных актов, без которых даже самый лучший закон может оказаться бесполезным. Один из таких примеров – вопрос о предоставлении компенсаций лицам, занятым на тяжелых работах или работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда.

В соответствии с п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 20.11.2008 г. № 870 лицам, занятым на таких работах, по результатам аттестации их рабочих мест устанавливаются: сокращенная продолжительность рабочего времени, дополнительный оплачиваемый отпуск (не менее 7 календарных дней в год) и надбавка к заработной плате (не менее 4 процентов тарифной ставки). Согласно п. 2 постановления Минздравсоцразвития России надлежало в 6-месячный

срок провести дифференциацию предоставляемых компенсаций в зависимости от класса условий труда. Эту задачу министерство не выполнило.

В итоге получилось, что, пройдя аттестацию своих рабочих мест, работники обоснованно рассчитывали на получение причитающихся им компенсаций. А работодатели их не предоставляли, ссылаясь на то, что без нормативного правового акта о дифференциации компенсаций это было никак не возможно. Ситуация вынуждала работников обращаться за защитой своих прав в суды, которые испытывали понятные трудности с принятием решений.

Прошло без малого четыре года. Минздравсоцразвития России в мае отчетного года снова преобразовали в два министерства. В одно из которых – Министерство труда и социальной защиты – и обратился Уполномоченный с просьбой ускорить подготовку нормативного правового акта в соответствии с п. 2 названного Постановления Правительства, а пока он не принят, наладить предоставление минимальных предусмотренных компенсаций на основе уже проведенной аттестации рабочих мест. Это предложение Уполномоченного поддержки не получило, что побудило его обратиться к Председателю Правительства Российской Федерации. Последовавшим решением заместителя Председателя Правительства министерству было поручено ускорить подготовку требуемых актов и разъяснений порядка предоставления искомых компенсаций до его принятия.

В октябре отчетного года Минтруд России дал свои официальные разъяснения относительно применения п. 1 упомянутого выше Постановления Правительства № 870. Работодателям предложено, руководствуясь положениями Трудового кодекса Российской Федерации, самостоятельно устанавливать повышенные или дополнительные компенсации за работу на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда. Для расчета размеров таких компенсаций Минтруд России рекомендовал работодателям использовать соответствующие акты Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС, самый ранний из которых датирован 1974 годом. Таким образом, кипучая деятельность российских ведомств закончилась обращением к советскому правовому наследию.

Новое развитие получила в отчетном году проблема оплаты труда лиц, осужденных к лишению свободы. В докладе Уполномоченного за 2009 год отмечалось, что гражданам этой категории, находящимся в зависимости от своего единственного потенциального работодателя, зачастую приходится работать без оплаты, то есть даром. В последующие годы выяснилось, что им все же платят, но, мягко говоря, мало.

То обстоятельство, что труд рассматривается как обязательное в нашей системе исполнения наказаний средство исправления осужденного, а за его привлечение к труду отвечает администрация исправительного учреждения, никак не отменяет действия статей 104 и 105 УИК РФ. Согласно которым, продолжительность рабочего времени, а также условия и оплата труда осужденных устанавливаются в соответствии с законодательством о труде. В этой связи не лишне, в частности, напомнить о том, что минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации с 1 июня 2011 года составлял 4611 рублей.

В ноябре отчетного года по поручению Уполномоченного его представители срочно выехали в г. Копейск, где в ИК-6 ГУФСИН России по Челябинской области случились волнения осужденных. В числе причин, побудивших их к выражению протеста, многие из осужденных называли крайне несправедливую оплату труда. В подтверждение этого они передали представителям Уполномоченного свои расчетные листки по оплате труда за 2012 год. Указанные в них суммы колебались от 5 до 20 рублей в месяц.

Ничуть не более щедро вознаграждается труд осужденных и в других исправительных учреждениях, например, в ИК-1 УФСИН России по Рязанской области. Еще в конце 2011 года, работая с жалобой К., отбывавшего там наказание, Уполномоченный поразился размерам его «зарплаты», которая составила 8 рублей 62 копейки в месяц.

Попытки Уполномоченного выяснить причины этого абсурда ни к чему не привели. Администрация исправительных учреждений считает, что при сдельной оплате труда осужденные, не выполняющие нормы выработки, примерно столько и должны получать. Этот довод как-то не убеждает: кто и каким образом завышает нормы выработки настолько, что их невыполнение снижает сдельную оплату до чисто символических сумм, непонятно.

В целом Уполномоченный полагает, что неадекватная оплата труда осужденных наряду с другими недостатками в этой сфере не только ведет к нарушению их прав, но и серьезно дискредитирует саму идею труда как одного из средств их исправления. В декабре отчетного года Уполномоченный обратился к директору ФСИН России с предложением обсудить отмеченные проблемы в комплексе на заседании коллегии ведомства, выразив готовность принять участие в его работе.

Еще одна типовая проблема порождена непродуманностью правового регулирования ограничений на труд, установленных ст. 351.1 Трудового



кодекса Российской Федерации. Согласно этой статье к трудовой деятельности в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха, медицинского обслуживания и др. не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности и половой свободы личности, семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя, безопасности государства и общества.

Идея ограничения доступа к работе с детьми лиц, некогда совершивших определенные виды преступлений, представляется Уполномоченному вполне разумной, возможно даже, единственно разумной. Проблема, однако, в том как эта идея исполнена. Здесь есть о чем подумать. Начать с того, что под действие запрета в его нынешнем виде попали все без исключения работники детских учреждений, в том числе и те, кто непосредственно в работе с детьми не участвует – уборщицы, истопники, повара и т.д. Кроме того, новые нормы, не получив в законе обратной силы, все равно применяются не только к поступающим на работу в учреждения, подпадающим под ограничения, но и к тем, кто в них уже работает. И, наконец, новые нормы не вполне согласуются с положениями ч. 6 ст. 86 УК РФ, которые гласят, что «погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью».

За разъяснениями отмеченных «нестыковок» в законодательном регулировании Уполномоченный обратился в Генеральную прокуратуру и Верховный Суд Российской Федерации.

Позиция Генеральной прокуратуры сводится к тому, что трудовые правоотношения носят длящийся характер и для уже работающих граждан появилось специальное основание их прекращения (п. 13 ч. 1 ст. 83 Трудового кодекса РФ). Вновь принимаемым работникам при наличии оснований, влекущих запрет на работу с детьми, в трудоустройстве отказывается, а в случае заключения с ними трудового договора в нарушение установленных ограничений

последний прекращается в связи с нарушением правил его заключения. Верховный Суд Российской Федерации от прямой правовой оценки ситуации фактически уклонился, пообещав реализовать свое право законодательной инициативы, если и когда предложения по изменению действующего законодательства поступят из судов общей юрисдикции. Вместе с тем из Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2012 года ясно следует, что позиция суда совпадает с мнением Генеральной прокуратуры.

Такой же позиции придерживается и Минтруд России, где не видят оснований для внесения каких-либо изменений в действующее трудовое законодательство.

Со своей стороны, Уполномоченный по-прежнему считает необходимым такие изменения разработать и внести просто потому, что нестыковки в законах порождают неопределенность и, в конечном счете, произвол в их применении. В этой связи Уполномоченный в декабре отчетного года обратился к Президенту Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о внесении искомых изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации. В ответе, поступившем в декабре отчетного года, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации это предложение Уполномоченного не поддержало.

Между тем граждане обжалуют указанные положения Трудового кодекса Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации. Уполномоченный со своей стороны поддержал две подобные жалобы, поданные гражданами Г. и Г. в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение их конституционных прав положениями статей 331 (абзац 3 ч.2) и 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации.

В октябре отчетного года судья-докладчик Конституционного Суда Российской Федерации обратился к Уполномоченному с просьбой о подготовке экспертного заключения по жалобе П.

П. была уволена с должности начальника отдела кадров и государственных наград администрации главы Республики Ингушетия якобы за прогул. На самом же деле она отсутствовала на рабочем месте по причине того, что ей был выдан больничный лист по уходу за сыном-инвалидом. Кроме того П. была беременна. Требования П. о восстановлении на работе были отклонены, в том числе судами кассационной и надзорной инстанций. При этом было отмечено, что гарантии нерасторжения по инициативе работодателя трудового договора с беременными женщинами, установленные ч. 1 ст. 261 ТК РФ, не распространяются на государственных гражданских служащих, по той причине, что исчерпывающий перечень оснований, запрещающих освобождать их от должности и увольнять с государственной службы, регламентирован ч. 3 ст. 37 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В своем заключении, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации в том же октябре, Уполномоченный указал, что осуществление социальной политики государства, предусматривающей в том числе предоставление определенных гарантий беременным женщинам, не допускает какой-либо дискриминации по должностному признаку или роду деятельности. (См. приложение 2.11.1.)

По мнению Уполномоченного, запрет на увольнение беременных женщин, за исключением отдельных, определенных законом случаев, следует рассматривать в качестве одной из государственных гарантий соблюдения их социально-экономических прав.

Стоит заметить, что большинство экспертов, присутствовавших на заседании Конституционного Суда, такую позицию Уполномоченного не поддержали.

Напротив, сам Конституционный Суд с ней согласился и в своем Постановлении от 06.12.2012 г. № 31-П признал не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативные положения, которые допускают увольнение беременной женщины, не находящейся в отпуске по беременности и родам, с государственной гражданской службы.

В отчетном году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов от 13.12.2006 г. и Конвенцию о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя от 23.06.1992 г. В связи с этим в поле зрения Уполномоченного оказались вопросы исполнения нашей страной указанных международных документов.

В части, касающейся обязательств по Конвенции о правах инвалидов, особое внимание было уделено ст. 27, в рамках исполнения которой

реализуются принятая еще до ратификации Конвенции государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2015 годы, и положения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Цель указанной Программы – интеграция инвалидов в жизнь общества путем создания им равных с другими гражданами возможностей доступа ко всем государственным и общественным институтам, ко всем благам цивилизации. Для каждого гражданина с ограниченными возможностями здоровья путь к этой цели начинается с качественной медико-социальной экспертизы, позволяющей не только установить сам факт его инвалидности, но и разработать индивидуальную программу реабилитации. В этой связи отрадно, что в Программе учтены и предложения Уполномоченного, которые он изложил в своем специальном докладе «О соблюдении прав детей-инвалидов в Российской Федерации», выпущенном в свет в 2006 году, а также в ежегодном докладе за 2007 год. Так Программой предусмотрены меры поддержки работодателей и общественных организаций инвалидов, содействующих трудоустройству последних. Работодателям предполагается возмещать их затраты на оборудование специальных рабочих мест для инвалидов. Общественным организациям инвалидов выделяются субсидии. В отчетном году субсидии получили три таких организации.

Упомянутый Указ Президента Российской Федерации устанавливает планку в 14,2 тысячи специальных мест, которые будут создаваться каждый год в 2013 - 2015 годах. Разрабатываются программы обучения и повышения квалификации инвалидов.

Уполномоченный убежден в необходимости законодательно закрепить конкретные меры поддержки инвалидов, заложенные как в Программе, так и в Указе Президента Российской Федерации.

С исполнением обязательств по второй Конвенции – о защите прав работников обанкротившихся предприятий – дела обстояли не так хорошо. Главная проблема, как представляется, в том, что соответствующие нормы

действующего российского законодательства не полностью согласуются с положениями Конвенции. Ратифицируя Конвенцию, Российская Федерация заявила о готовности выполнить обязательства, вытекающие из ее раздела II, положения которого предусматривают, что заработная плата работников обанкротившихся предприятий составляет «привилегированное» требование, подлежащее удовлетворению раньше, чем требования обычных кредиторов и обязательства перед государством. При этом, однако, ст. 134 Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» относит выплату заработной платы и выходных пособий работникам обанкротившихся предприятий к требованиям второй очереди. Во внеочередном порядке подлежат погашению судебные издержки и любые задолженности по коммунальным, эксплуатационным и другим платежам, предусмотренным п.п. 1, 2 ст. 134 упомянутого Федерального закона. На практике, таким образом, погашение задолженности предприятия-банкрота перед своими работниками возможно только в случае, если у него останется для этого достаточно средств после погашения внеочередных требований кредиторов по текущим платежам и первоочередных требований кредиторов. Если же средств недостаточно, то требования работников будут считаться погашенными в соответствии со ст. 142 того же Закона. Ни о какой «привилегированности» требований работников речи в этом случае идти не может.

В марте отчетного года редакция газеты «Коношский курьер» (пос. Коноша, Архангельская область) обратилась к Уполномоченному в связи невыплатой задолженности по заработной плате бывшим работникам ОАО ЛХК «Коношалес». Эта задолженность перед 96 работниками предприятия накапливалась с октября 2009 года и на момент обращения к Уполномоченному составляла 3,7 млн. рублей.

Из обращения газеты следует, что за несколько лет до начала процедуры банкротства часть работников ОАО были фиктивно переведены на другие предприятия. Фактически продолжая работать в ОАО ЛХК «Коношалес», люди числились в штате указанных других предприятий – обществ с ограниченной ответственностью – на которые была переведена и накапливавшаяся задолженность по зарплате

работникам. Соответственно, добиться погашения этой задолженности от обанкроченного «основного» предприятия они не смогли.

Прокуратура Архангельской области в мае 2012 года в своем ответе проинформировала Уполномоченного, что задолженность, возникшая перед работниками ОАО ЛХК «Коношалес» в январе отчетного года была погашена в полном объеме. Следует, однако, заметить, что описанная схема ухода недобросовестного работодателя от выполнения своих обязательств перед работниками является весьма распространенной. И должна решительно пресекаться государственными органами, в том числе и как прямое нарушение обязательств Российской Федерации по разделу II Конвенции о защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя.

Не лишним будет упомянуть и о том, что раздел III этой Конвенции, обязательства выполнять положения которого Российская Федерация на себя не взяла, предусматривает альтернативный и, по мнению Уполномоченного, более эффективный способ защиты требований трудящихся. Он заключается в создании системы гарантийных учреждений, принимающих на себя удовлетворение этих требований в случае неспособности работодателя их выполнить. К созданию подобных учреждений Уполномоченный призывал еще в декабре 2008 года, предложив разработать проект федерального закона «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников». К сожалению, эта инициатива Уполномоченного осталась невостребованной.

Полезным в этой связи может оказаться и опыт других стран, например, Белоруссии, Трудовой кодекс которой (ст. 76) предусматривает обязанность работодателя иметь резервный фонд заработной платы. Средства этого фонда используются на гарантийные и компенсационные выплаты работникам в случае несостоятельности (банкротства) работодателя.

## **12. Право на социальное обеспечение**

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину широкий набор прав и свобод, механизм реализации которых определяется в соответствующих федеральных законах и в других нормативных правовых

актах. В сфере пенсионного обеспечения этот простой алгоритм до недавнего времени действовал не в полной мере по причине отсутствия нормативно-правового регулирования права на получение накопительной части трудовой пенсии. Принятие отдельного федерального закона, который установил бы порядок финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии, было предусмотрено п. 2 ст. 38 Федерального закона от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». Сам же искомый Федеральный закон № 360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» был принят только 30 ноября 2011 года. Получателями накопительной части трудовой пенсии являются люди, родившиеся в 1967 году и позже. В 2002 году самым старшим из них было не больше 35 лет – претендовать на получение пенсии в этом возрасте они могли лишь в единичных случаях, например, при наступлении инвалидности. Тем не менее такие случаи были, и предусмотренные законом пенсии граждане не получали. За защитой своих прав они обращались в суды, которые им, как и положено, отказывали. Как платить, если не известно, как платить? Кому-то эта фраза может показаться абсурдной, однако на самом деле она адекватно отражает правовой пробел, существовавший вплоть до конца 2011 года. На этом, впрочем, эпопея с разработкой механизма выплат за счет средств пенсионных накоплений не завершилась.

В мае отчетного года Уполномоченный в очередной раз обратился в Минздравсоцразвития России за информацией о подготовке подзаконных нормативных актов во исполнение принятого Федерального закона № 360-ФЗ. В своем письме в ведомство Уполномоченный с тревогой отметил, что, по данным Пенсионного фонда России, с 1 июля 2012 года уже около 4 миллионов человек должны были получать выплаты за счет средств пенсионных накоплений. Из ответа Минздравсоцразвития России усматривалось, что в целях реализации указанного Закона был принят ряд нормативных правовых актов (постановления Правительства Российской

Федерации от 25.04.2012 г. № 381, 15.05.2012 г. № 479, 15.05.2012 г. № 480; приказы Минздравсоцразвития России 05.05.2012 г. № 503н, 02.05.2012 г. № 435н, 15.05.2012 г. № 539н, 15.05.2012 г. № 540н, 18.05.2012 г. № 579н); а еще два проекта находились на стадии межведомственного согласования. По состоянию на конец отчетного года, выплаты за счет средств пенсионных накоплений осуществлялись как будто без затруднений. Во всяком случае жалоб на это к Уполномоченному не поступало. (См. приложение 2.12.1.)

Правда, вопросы об обеспечении сохранности и об индексировании пенсионных накоплений, общий объем которых уже превысил 2 трлн. рублей, так и остались без разрешения. Действующее законодательство гарантирует возврат гражданам накопленных сумм только в номинальном исчислении. Кто будет компенсировать гражданам инфляционную «усушку» их пенсионного капитала, неясно. Пока же имеет место парадоксальная ситуация: трудовая пенсия с накоплениями (для граждан, родившихся в 1967 году и позже) оказывается даже ниже, чем трудовая пенсия без накоплений (для граждан, родившихся до 1967 год).

Другие сферы социального обеспечения зачастую тоже страдают от дефектов правового регулирования. Так, например, крайне нерациональной и по существу аморальной является процедура установления инвалидности детям с синдромом Дауна. Это врожденная генетическая аномалия, связанная с проявлением ряда особенностей в умственном и физическом развитии ребенка и, как правило, сопровождающаяся серьезными сопутствующими заболеваниями. В полной мере действенных методов их лечения медицина пока не знает. Общими усилиями медиков, педагогов и родителей и при немалых расходах развитие этих сопутствующих заболеваний можно замедлить, снизив тяжесть их симптомов. Проблема же в том, что синдром Дауна не включен в действующий Перечень заболеваний, дефектов, необратимых морфологических изменений, нарушений функций органов и систем организма, при которых группа инвалидности без указания срока переосвидетельствования устанавливается детям не позднее чем через два



года после первичного признания их инвалидами (установления категории «ребенок-инвалид»). Инвалидность детям с синдромом Дауна устанавливают не при рождении, а чаще всего по достижении ими трех лет. Первичную инвалидность дают на один год с дальнейшим переосвидетельствованием, оформление и прохождение которого требует от родителей ребенка немалых испытаний. При этом результат переосвидетельствования известен заранее: всем ясно, что чуда не произойдет и заболевание не исчезнет.

В отчетном году Уполномоченный обратился к Министру труда и социальной защиты с просьбой рассмотреть вопрос об изменении механизма установления инвалидности детям с синдромом Дауна. Согласно ответу министерства, сам по себе диагноз «синдром Дауна» права на получение инвалидности не дает: условием этого является выраженность симптомов заболевания, а также их соответствие критериям инвалидности. В связи с чем большинство детей с синдромом Дауна получают инвалидность по сопутствующим заболеваниям, таким как приобретенное слабоумие.

Возникает еще одна парадоксальная и, называя вещи своими именами, аморальная ситуация. Чем раньше ребенок с синдромом Дауна официально будет признан инвалидом, тем раньше он при поддержке государства сможет получить необходимую комплексную реабилитацию, и тем выше окажутся его шансы замедлить развитие сопутствующих заболеваний, например, того же слабоумия. Но государство, со своей стороны, не торопится прийти на помощь ребенку с синдромом Дауна, признав его инвалидом. Вместо этого государство предпочитает дожидаться «наступления» у него слабоумия.

В своем докладе за 2011 год Уполномоченный уже касался проблемы плохого обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации. В отчетном году жалобы на это продолжали поступать.

В соответствии со ст. 11.1 Федерального закона от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» решение об обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации принимают

на основании медицинских показаний, к которым обычно относят стойкие расстройства функций организма, вызванные заболеваниями или травмами.

Перечень показаний для выделения инвалидам технических средств реабилитации определяется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации. Дело, однако, в том, что нормативный правовой акт, определяющий медицинские показания для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, пока не принят, а применявшиеся в этих целях прежде Методические рекомендации отозваны на основании письма Минздравсоцразвития России от 18.04.2007 г. № 3092-ВС.

В связи с этим Уполномоченный еще в ноябре 2010 года обратился к руководителю Федерального медико-биологического агентства с просьбой ускорить разработку соответствующих нормативных правовых актов. В декабре того же года пришел ответ, из которого следовало, что разработкой новых рекомендаций (теперь под названием «Перечень показаний...») занималось Минздравсоцразвития России. В свою очередь, последнее уже в июле 2011 года сообщило Уполномоченному о том, что в рамках пилотного проекта в трех субъектах Российской Федерации – Удмуртской Республике, Республике Хакасия и в Тюменской области – в 2012 году будет начата апробация разработанного Перечня показаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации.

Согласованный с заинтересованными научными учреждениями и Федеральным бюро медико-социальной экспертизы (просьба не путать с Федеральным медико-биологическим агентством), а также одобренный общественными организациями инвалидов проект Перечня предполагалось представить в Минздравсоцразвития России до 1 ноября 2012 года и после утверждения направить на государственную регистрацию в Минюст России. Пока кипела вся эта титаническая работа, жизнь текла под девизом «спасение утопающих – дело рук самих утопающих». Иначе говоря, решение вопросов

обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации зависело от их собственных героических усилий.

В мае отчетного года внимание Уполномоченного привлекло сообщение в СМИ о том, что Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Башкортостан, как ни старалось, не смогло установить инвалиду I группы П. из г.Уфы медицинские показания для предоставления кресла-коляски с электроприводом. Протестуя против несправедливости, инвалид объявил голодовку.

И только после обращения Уполномоченного в республиканское Министерство труда и социальной защиты населения последнее направило в ГБ МСЭ по Республике Башкортостан рекомендации о проведении повторного медицинского освидетельствования П., по результатам которого необходимое инвалиду техническое средство было включено в индивидуальную программу его реабилитации. В июле отчетного года П. наконец получил искомое кресло-коляску.

В 2011 году к Уполномоченному стали обращаться граждане, которые в силу различных причин не могли получить в архивных учреждениях документы, подтверждающие их трудовую деятельность. Требовавшие подтверждения этапы трудовой деятельности, как правило, приходились на период, предшествовавший вступлению в силу Федерального закона от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

В отчетном году количество подобных обращений возросло, причем жалобы поступили сразу из пяти субъектов Российской Федерации – Республики Башкортостан, Красноярского края, Воронежской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и г. Москвы. При этом, как ни странно, во многих случаях требовал подтверждения сравнительно недавний период трудовой деятельности, документальные свидетельства в отношении которого согласно ст. 17 Федерального закона от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» подлежали хранению у работодателя или в соответствующих архивных учреждениях. Известно, что в наш динамичный век организации-работодатели имеют непонятную (или, наоборот, понятную) склонность к реорганизациям или ликвидациям,

зачастую по несколько раз за короткий промежуток времени. Страдают от этого их бывшие работники, чьи документы теряются, а трудовые пенсии назначаются заниженными.

Учитывая социальную значимость обнаружившейся проблемы, а также то, что она чревата массовым нарушением прав граждан, Уполномоченный обратился в органы прокуратуры перечисленных субъектов Российской Федерации с просьбой проверить поступившие жалобы заявителей и принять меры прокурорского реагирования для восстановления их прав.

Как следует из ответов прокуроров Воронежской области и Красноярского края, в результате проведенных проверок архивные документы были обнаружены и переданы в соответствующие архивные учреждения.

Прокурор ХМАО - Югра сообщил, что, как показала проверка, документы ликвидированной организации в архивные учреждения не сдавались, в связи с чем их судьба неизвестна. Впрочем, в результате принятых мер некоторые документы, необходимые заявителю, все же удалось обнаружить в одном из архивных учреждений.

По информации Мещанского межрайонного прокурора г. Москвы, отказ архивного учреждения принять документы ликвидированного предприятия, на котором некогда работал заявитель, был признан незаконным. В связи с этим Мещанская межрайонная прокуратура направила в Хамовнический районный суд г. Москвы соответствующее исковое заявление. Были ли найдены искомые документы, в ответе прокурора не сообщалось.

По мнению Уполномоченного, следовало бы проработать вопрос об усилении ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства об архивном деле, и возможности перевода из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в Уголовный кодекс статей об ответственности за нарушение правил хранения архивных документов и нарушение требований законодательства (статьи 13.20 и 13.25 КоАП РФ).

В отчетном году Федеральным законом от 03.05.2012 г. № 46-ФЗ была ратифицирована упомянутая выше Конвенция о правах инвалидов. Неподписанным, однако, остался Факультативный протокол к этой

Конвенции, позволяющий инвалидам обращаться с жалобами на нарушение их прав в профильный международный мониторинговый орган.

В своих докладах за 2009 и 2011 годы Уполномоченный поднимал вопрос доступности социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Для обеспечения их беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры в нашей стране второй год действует государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (о ней уже говорилось в предыдущем разделе), утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.03.2011 г. №175.

Проблема, однако, в том, что положения указанных нормативных документов исполняются далеко не всегда. Граждане с ограниченными возможностями здоровья жалуются Уполномоченному на отсутствие в местах их проживания условий, обеспечивающих беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры: общественным и производственным зданиям, спортивным сооружениям, культурно-зрелищным, банковским и другим учреждениям.

В отчетном году В., инвалид-колясочник из г. Ярославля, обратился к Уполномоченному с жалобой на отсутствие в отделении банка ОАО «Сбербанк России» по месту его жительства специального стационарного подъемного устройства для заезда кресла-коляски.

После обращения Уполномоченного в Департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области, являющийся ответственным исполнителем областной целевой программы «Доступная среда» на 2012 – 2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства Ярославской области от 10.10.2011 г. № 770-П, указанным филиалом банка был приобретен и установлен при входе в здание гусеничный подъемник.

Согласно информации, полученной из ОАО «Сбербанк России», проводится реализация мероприятий по организации доступа к офисам банка маломобильных групп населения в рамках Программы реформатирования подразделений филиальной сети ОАО «Сбербанк России». Все его офисы планируется приспособить для доступа инвалидов к концу 2015 года.

Пока же не более 30 процентов из 20 тыс. структурных подразделений ОАО «Сбербанк России» оборудованы пандусами или

подъемниками, обеспечивающими инвалидам беспрепятственный доступ.

В многоквартирных жилых домах дела в этой сфере обстоят еще хуже. Для доступа инвалидов предназначены специальные мобильные подъемники. Стоят они недешево, а главное, должны приводиться в действие специально обученным и аттестованным оператором. Ни сам инвалид, ни члены его семьи управлять платформой не вправе.

В соответствии с Постановлением правительства Москвы от 17.02.2009 г. № 115-ПП «О Года равных возможностей в городе Москве и стратегии повышения качества жизни инвалидов в городе Москве на период до 2020 года» департаменту жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства г. Москвы было поручено внедрить систему управления подъемников с удаленного рабочего места. По информации правительства Москвы, соответствующее оснащение 280 установленных подъемных платформ предполагалось закончить к концу 2012 года. Так или иначе, до полного решения проблемы еще очень далеко. Не менее, если не более остро стоит и проблема доступности для инвалидов средств транспорта, как городских, так и междугородних. В целом, конечно, все подобные проблемы требуют не только адекватных финансовых вложений и технических решений. Очень многое зависит от того, как относится к проблемам инвалидов наше общество. Пока же явно ощущается дефицит милосердия, доброжелательности, а порой даже элементарной толерантности к согражданам с ограниченными возможностями здоровья.

В заключение нельзя не упомянуть об успешном урегулировании в отчетном году проблемы, некогда возникшей в связи с так называемой «монетизацией социальных льгот».

На протяжении ряда лет из учреждений системы ФСИН России к Уполномоченному поступали жалобы осужденных на практиковавшиеся администрацией учреждений удержания из поступающих на их лицевые счета ежемесячных денежных выплат (ЕДВ).

В соответствии с положениями п. 4 ст. 99 и п. 1 ст. 107 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации из **заработной платы, пенсий и иных доходов** осужденных к лишению свободы производятся удержания для возмещения расходов по их содержанию в соответствии с п. 4 ст. 99 того же Кодекса.

Дело, однако, в том, что согласно Определению Конституционного Суда от 17.06.2008 г. № 552-О-П, вынесенному по жалобе бывшего заключенного Р., являющегося инвалидом III группы, ветераном боевых действий, **ежемесячные денежные выплаты**, перечисляемые осужденным взамен набора социальных услуг, – **есть мера социальной поддержки** граждан, заменяющая положенные им натуральные льготы денежными выплатами и **не являющаяся доходом**. В связи с чем производство удержаний из ЕДВ для возмещения расходов на содержание осужденных недопустимо и нарушает их социальные права.

В 2011 году Уполномоченный обратился к директору ФСИН России с просьбой рассмотреть вопрос о прекращении производства названных удержаний, установив единый порядок применения статей 99 и 107 УИК РФ.

Из поступившего из ФСИН России ответа следовало, что согласно вынесенным судебным постановлениям удержания из ЕДВ не производятся только у осужденных, являющихся ветеранами боевых действий (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2008 г. № 552-О-П) и лицами, подвергшимися воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (Определение Верховного Суда РФ от 23.01.2008-ф07-160). Такая позиция ФСИН России находилась в противоречии с нормами части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует всем и каждому равенство перед законом. В данном конкретном случае это означало, что все осужденные, имеющие право на социальную поддержку в виде ежемесячных денежных выплат, должны получать их в полном объеме, то есть без удержаний.

После продолжительной переписки с ФСИН России Уполномоченному весной отчетного года удалось добиться пересмотра позиции ведомства по изложенному вопросу. Директор ФСИН России своим циркулярным письмом от 21.04.2012 г. № 13-7652-01, адресованным территориальным органам уголовно-исполнительной системы, запретил производство удержаний из ежемесячных денежных выплат, получаемых всеми категориями осужденных. (См. приложение 2.12.2.)

### **13. Право на жилище**

Отчетный год показал, что государство по-прежнему не полностью справляется с выполнением своих обязательств перед гражданами в части обеспечения их конституционного права на жилище. Этот, увы, тривиальный вывод в полной мере относится как к **стимулирующим** (создающим условия для обзаведения жильем), так и к **позитивным** (предусматривающим его предоставление) обязательствам государства. (Вопрос об эффективности так называемых **негативных** обязательств государства, призванных защитить граждан от произвольного лишения жилища, будет рассмотрен отдельно.) К огромному сожалению, приходится констатировать, что даже удачные идеи и инициативы государства зачастую обесцениваются в процессе реализации.

Такая судьба постигла, например, подпрограмму «Обеспечение жильем молодых семей», задуманную как часть федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы. Изначально предполагалось, что в рамках указанной подпрограммы государство будет содействовать молодым семьям, желающим приобрести жилье самостоятельно, частично компенсируя их затраты. Прикладное и воспитательное значение этого начинания очевидно: претворяя его в жизнь, государство намеревалось поощрить инициативу и предприимчивость молодых людей, не желающих, как говорится, «ждать у моря погоды». На бумаге все было гладко, на деле, как оказалось, не совсем.

В мае отчетного года Уполномоченный по правам человека в Калужской области сообщил федеральному Уполномоченному о том, что органы местного самоуправления стали практиковать исключение



из указанной подпрограммы молодых людей, которым **в процессе участия в ней исполнилось 36 лет.** (Предельный возраст участников подпрограммы составляет 35 лет.) Получалось, что молодые люди на законных основаниях вступали в подпрограмму лишь за тем, чтобы оказаться из нее исключенными, поскольку «за время пути» успели подрасти.

Со своей стороны, Уполномоченный счел описанную практику бюрократическим извращением, явно нарушающим право граждан на жилище и, более того, подрывающим их веру в обещания государства. Государственным заказчиком и разработчиком подпрограммы является Министерство регионального развития Российской Федерации. Куда в ноябре отчетного года Уполномоченный и обратился за разъяснениями по существу вопроса. Однако в конце отчетного года ответ на это обращение поступил из Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое предложения о внесении изменений в подпрограмму «Обеспечение жильем молодых семей» сочло нецелесообразным. Свою позицию агентство аргументировало тем, что «количество молодых семей, желающих принять участие в подпрограмме, значительно превышает возможность расходных обязательств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию подпрограммы». Иными словами, денег на жилищное обустройство молодых семей у государства нет и не будет.

Еще один пример, повествующий, впрочем, как о плохом исполнении государственными органами стимулирующих жилищных обязательств перед гражданами, так и об итоговом торжестве справедливости, – история К., попавшая в поле зрения Уполномоченного еще в 2011 году.

К. имела «неосторожность» зарегистрировать на имя своей несовершеннолетней дочери приобретенное для нее жилье. Налоговые же органы отказались предоставить К. налоговый вычет в сумме затрат на приобретение жилья, ей формально не принадлежавшее. Обращения К. в суды нескольких инстанций оказались безрезультатны. Логика налоговых органов состояла в том, что налоговый вычет получает лишь собственник жилья, а ребенок подоходный налог не платит и потому права на его возврат не имеет.

Со своей стороны, Уполномоченный с такой логикой, пусть даже и подкрепленной ссылкой на подп. 2 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса Российской Федерации, не согласился. В связи с этим в августе 2011 года он направил в Конституционный Суд Российской Федерации жалобу, рассмотрев которую Суд своим Постановлением от 01.03.2012 г. № 6-П подтвердил право родителей на имущественный налоговый вычет за несовершеннолетних детей – собственников жилья. Важно

также, что правоприменительные решения, принятые ранее в отношении К., Суд определил подлежащими пересмотру в установленном порядке.

Что и было сделано Ковровским городским судом Владимирской области с участием представителя Уполномоченного. Апелляционным определением Ковровского городского суда от 05.06.2012 г. удовлетворены требования К. к межрайонной ИФНС России № 2 по Владимирской области о взыскании имущественного налогового вычета. (См. приложение 2.13.1.)

Как представляется, состоявшиеся по делу К. судебные решения носят прецедентный характер.

В соответствии с ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации, малоимущие и иные указанные в законе категории граждан, нуждающиеся в жилище, получают его от государства бесплатно или за доступную плату. Понятно, что государственные, муниципальные и другие жилищные фонды, из которых предоставляется такое жилье, ограничены, в связи с чем исполнение государством его позитивных жилищных обязательств перед гражданами сталкивается с объективными трудностями. Неприемлемо, однако, когда «трудности» порождаются некомпетентностью и черствостью должностных лиц. Вдвойне неприемлемо, когда от их халатности страдают беззащитные от произвола ветераны, к коим по справедливости следовало бы отнести всех граждан преклонного возраста.

Весной отчетного года внимание Уполномоченного привлекла информация СМИ, в которой сообщалось о том, что отметивший свой сотый день рождения ветеран Великой Отечественной войны, проживающий в Саратовской области, не только не обеспечен квартирой, но даже не может встать на очередь для получения положенных по закону федеральных выплат на приобретение жилья. Орган местного самоуправления отказал ветерану в этом со ссылкой на отсутствие у него документов на развалюху, в которой он ютился.

После обращения Уполномоченного к заместителю председателя правительства Саратовской области ветерану было немедленно выдано именное свидетельство на сумму 855 тыс. рублей для приобретения жилья. Такая оперативность областных властей, несомненно, достойна похвалы. Вопрос же о том, почему для разрешения простой задачи потребовалось вмешательство из Москвы, как всегда, остался без ответа.

Справедливости ради следует сказать, что вопросы предоставления жилья далеко не всегда поддаются простым решениям. Ведь зачастую они осложняются запутанностью действующего законодательства.

Например, в отчетном году сохранялась неопределенность в вопросе о распространении на бывших несовершеннолетних узников фашизма положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов» (информация об этом имеется в докладе за 2011 год). Единый подход к этому вопросу ни на уровне федеральных министерств, ни в судебной практике выработан так и не был.

В феврале отчетного года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации своим Определением от 24.02.2012 г. отказала в удовлетворении исковых требований Кингисеппского городского прокурора в интересах С. о предоставлении безвозмездной единовременной денежной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения как бывшему несовершеннолетнему узнику фашизма. Судебная коллегия указала, что приравнивание несовершеннолетних узников фашизма по предоставляемым мерам социальной поддержки к инвалидам и участникам Великой Отечественной войны не дает им правовых оснований для обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета в рамках реализации упомянутого Указа Президента, поскольку на эту категорию лиц его действие не распространяется.

Эта позиция диаметрально противоположна той, что была изложена в определении того же органа, Судебной коллегии по гражданским делам от 09.09.2011 г. №6-В11-5, признавшей законными и обоснованными судебные постановления по делу П., которыми подтверждалось его право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета. Таким образом, Судебная коллегия практически в неизменном составе с интервалом менее чем в полгода вынесла два взаимоисключающих решения.

В связи с этим Уполномоченный в апреле и июне отчетного года дважды направлял свои предложения Президенту Российской Федерации, по поручению которого они были рассмотрены Правительством Российской Федерации. По результатам рассмотрения было констатировано, что положения Указа Президента Российской Федерации № 714 не распространяются на бывших несовершеннолетних узников фашизма, а установление иного порядка их обеспечения жильем, как того требует законодательство, не представляется возможным, поскольку необходимые для этого дополнительные средства не предусмотрены в бюджете. Со своей стороны, Уполномоченный не мог согласиться с такой позицией. По его твердому убеждению, ссылка на то, что искомые средства не предусмотрены бюджетом, не является законным основанием для ограничения прав граждан. В августе отчетного года Уполномоченный обратился в Главное контрольное управление Президента Российской Федерации с предложением не считать его поручение Правительству Российской Федерации исполненным.

Принимая на себя позитивные жилищные обязательства в отношении определенных категорий граждан, государство не может отказаться от их исполнения даже после того, как статус самих этих граждан изменился. Типичный пример – обязательство государства по обеспечению жильем лиц, увольняемых с военной службы.

Пунктом 2.1 статьи 15 Федерального закона от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» для лиц, уволенных с военной службы и вставших на жилищный учет до 1 марта 2005 года, предусмотрено право выбора формы жилищного обеспечения: получение жилья в собственность бесплатно либо единовременной денежной выплаты на его приобретение или строительство.

Однако правоприменительная практика сложилась таким образом, что условие о необходимости постановки на жилищный учет до 1 марта 2005 года понималось органами судебной и исполнительной власти буквально. В связи с чем бывшие военнослужащие, сменившие место жительства, вставая

на жилищный учет по новому месту жительства после указанной даты, утрачивали право выбора формы обеспечения их жилым помещением.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 15.10.2012 г. №21-П указал, что за военнослужащими, изменившими место жительства, но признанными нуждающимися в улучшении жилищных условий по прежнему месту жительства до 1 января 2005 года, в случае признания их нуждающимися по новому месту жительства, сохраняется право на выбор формы обеспечения жилым помещением.

В целом, однако, вопросы обеспечения жильем уволенных со службы военнослужащих и членов их семей по-прежнему решаются очень непросто. Способствует этому неразбериха в компетентных органах Министерства обороны Российской Федерации. О системных проблемах в их работе свидетельствуют обращения к Уполномоченному. Среди них зачастую, жалобы на непостижимо долгое рассмотрение жалоб военнослужащих, затягивание оформления документов на заселение в уже выделенное жилье, непрозрачность его распределения и т.д.

В отчетном году Уполномоченный предпринял попытку оценить эффективность мер по решению проблемы обеспечения военнослужащих жильем в г. Москве. К этому его побудили индивидуальные и коллективные обращения военнослужащих, последним местом службы которых была столица.

Проверкой установлено, что на конец отчетного года право на получение постоянного жилья в г. Москве имели девять с лишним тысяч военнослужащих.

В Управлении Федеральной службы судебных приставов по Москве в соответствии с состоявшимися судебными решениями находились на исполнении свыше 1,2 тыс. исполнительных производств по обеспечению жильем в г. Москве военнослужащих Минобороны России, а также военнослужащих внутренних войск МВД России и ФСБ России. По данным Департамента претензионной и судебной работы Министерства обороны, неисполненными оставались более тысячи судебных решений по г. Москве, причем три из них были вынесены еще в 1999 году.

Из ответов департамента жилищного обеспечения Минобороны России на запросы Уполномоченного следует, что в черте города жилья для военнослужащих нет. Готовые квартиры, впрочем, имеются, но их распределение невозможно, ибо необходимые для этого документы не оформлены.

Достоверность этой официальной информации оспаривается Общественным советом по защите прав военнослужащих, который осуществил выборочную проверку фактического состояния нескольких построенных и приобретенных Минобороны России жилых комплексов.

Таким образом, можно предположить, что и без того болезненные проблемы обеспечения военнослужащих жильем лишь усугубляются их недоверием к деятельности департамента жилищного обеспечения.

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, – еще одна категория граждан, которым государство обязано предоставить жилье в беспорядном порядке. В этой связи нельзя не отметить, что принятая Федеральным законом от 29.02.2012 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» новая редакция ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 г. №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» устраняет главный изъян прежней практики их жилищного обустройства, упоминавшийся еще в докладе за 2011 год. Он заключался в том, что дети-сироты, не успевшие до достижения 23-летнего возраста встать на учет в качестве нуждающихся в жилье, утрачивали право на его получение во внеочередном порядке. Теперь это право сохраняется за ними вплоть до момента фактического получения жилья.

Проблема исполнения государством своих негативных жилищных обязательств, призванных оградить их от произвольного лишения жилища, попадает в поле зрения Уполномоченного сравнительно редко. Отчасти это объясняется тем, что многие конфликты в этой сфере возникают между гражданами и негосударственными хозяйствующими субъектами и, таким образом, не относятся к компетенции Уполномоченного. Практически не

поступает жалоб и на изъятие жилых помещений, поскольку в соответствии с ч. 9 ст. 32 Жилищного кодекса Российской Федерации такие действия возможны только по решению суда. В принципе, можно предположить, что собственник ветхой избышки, не готовый согласиться на предложенную ему государством выкупную цену, рискует оказаться на улице, ибо полученной суммы на новое жилье не хватит. В этом смысле порядок изъятия земельного участка, а с ним и жилья для государственных и муниципальных нужд не в полной мере побуждает государство к исполнению своих негативных жилищных обязательств. Понимая это, привычные ко многому российские собственники жилья чаще всего предпочитают с ним договариваться.

Тем не менее в последнее время внимание Уполномоченного порой привлекают ситуации, в которых граждане, приобретя квартиру в новом доме, ее неожиданно лишаются по той причине, что сам этот дом был возведен застройщиком без разрешения и подлежит сносу по решению суда. Так, например, произошло в отчетном году в пос. Вешки Московской области.

Суть схемы была проста. Строительство многоквартирного дома осуществлялось под видом индивидуальной жилой постройки, а потому не требовало разрешительной документации в соответствии с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации. Гражданам же застройщик продавал не квартиры, а доли в праве собственности.

В такой, увы, стандартной ситуации возникает вопрос, допустимо ли возлагать на добросовестных приобретателей квартир бремя ответственности за недобросовестные действия застройщика, ставшие возможными только при попустительстве местных властей и регистрирующих органов.

Из положений ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и совместного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права

собственности и других вещных прав» следует, что лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности, следовательно, и распорядительные сделки с этой постройкой ничтожны. При этом в названном Постановлении есть оговорка, что если ответчик, против которого принято решение о сносе самовольной постройки, не осуществлял ее строительство, он вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков к лицу, ее осуществившему.

Однако поскольку все договорные отношения осуществлялись с физическим лицом, да к тому же сознательно идущим на обман, вернуть вложенные средства практически невозможно.

Порядком подзабытый ныне классик марксизма-ленинизма, наверное, охарактеризовал бы такой подход как верный по форме, но издевательский по содержанию.

Со своей стороны, Уполномоченный убежден в том, что государство в описанной ситуации не может ограничиться лишь упреками пострадавших в неосмотрительности. Государство обязано найти и устранить лазейки в правовом регулировании, позволяющие осуществлять подобные аферы. И, конечно, государство должно строго спросить с тех должностных лиц, кто этому попустительствует.

#### **14. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь**

Прошло больше года с момента принятия нашумевшего Федерального закона от 21.11.2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Однако, судя по поступающим к Уполномоченному обращениям, коренных перемен к лучшему в сфере реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь пока не наступило. Заявители по-прежнему жалуются на неудовлетворительное лекарственное обеспечение льготных категорий граждан, немалые трудности с получением медицинской помощи детьми, страдающими редкими заболеваниями, доступом к высокотехнологичной медицинской помощи и на многое другое.



Особенно тревожно то, что в большинстве случаев возникающие проблемы обусловлены сегодня не столько нехваткой финансирования, сколько изъянами в управлении и правовом регулировании, причем как на федеральном, так и на региональном уровне.

В мае отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба Х. из г. Новозыбково Брянской области. Заявитель, страдающий сахарным диабетом, сообщил о том, что областные органы здравоохранения отказались обеспечить его жизненно необходимыми тест-полосками.

За разъяснениями Уполномоченный обратился в департамент здравоохранения Брянской области. Из поступившего ответа следовало, что, в соответствии с Порядком оказания мер социальной поддержки гражданам Брянской области в части лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении, утвержденным постановлением администрации Брянской области от 21.01.2011 г. № 31, тест-полосками обеспечиваются только дети.

Констатировав, что такой «самобытный» Порядок противоречит федеральному законодательству, Уполномоченный в июле отчетного года обратился к прокурору Брянской области. Который, согласившись с доводами Уполномоченного, внес в адрес главы администрации области представление об устранении нарушений законодательства. При этом, однако, вопрос об ответственности, в том числе и персональной, за разработку и утверждение нормативного правового акта, нарушающего федеральное законодательство как будто не возник.

Впрочем, и правовое регулирование на федеральном уровне, в частности в вопросах оказания высокотехнологичной медицинской помощи, в отчетном году оказалось, мягко говоря, не вполне совершенным.

Согласно п. 4 ст. 34 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает перечень видов высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой медицинскими организациями.

Так, в отчетном году действовал перечень, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 28.12.2011 г. № 1690н. Пункт 28 (код вида помощи 07.00.002 профиля «неврология») этого ведомственного документа предусматривает лечение больных (старше 18 лет) с выраженными двигательными, чувствительными и координаторными расстройствами при

посттравматических (в том числе послеоперационных) поражениях головного и спинного мозга только на раннем восстановительном периоде (до 1 года). Следует напомнить, что подобные ограничения срока лечения были введены министерскими «рационализаторами» лишь в конце 2010 года, ранее оно предоставлялось бессрочно на основании медицинских показаний. Таким образом, лечение больных с указанными расстройствами в отчетном году не улучшилось, а даже ухудшилось. Вместо того чтобы позаботиться о расширении возможностей получения высокотехнологичной медицинской помощи, Минздравсоцразвития России эти возможности решило еще больше ограничить.

Полагая, что указанным ведомственным нормативным актом были созданы дополнительные и неоправданные барьеры для оказания гражданам высокотехнологичной медицинской помощи, Уполномоченный в августе отчетного года обратился к Министру здравоохранения Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о целесообразности его переработки. Ответа на обращение Уполномоченного не последовало. Между тем п. 28 упомянутого приказа Минздравсоцразвития России был обжалован группой граждан в Верховном Суде Российской Федерации. Решением ВС РФ от 10.07.2012 г., оставленным в силе определением Апелляционной коллегии от 18.10.2012 г., злополучный п. 28 признан недействующим в части установления предельного срока предоставления высокотехнологичной медицинской помощи.

К сожалению, подобные проблемы далеко не всегда разрешаются столь быстро. Так по-прежнему бесконечно далеки от разрешения проблемы дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий граждан. В своем докладе за 2011 год Уполномоченный уже информировал о том, что онкологическим больным приходится тратить на приобретение необходимых препаратов собственные средства, компенсируя затем эти расходы путем судебного взыскания. В отчетном году такое положение дел не претерпело изменений.

В апреле отчетного года Уполномоченный обратился к прокурору Московской области в связи с плохим лекарственным обеспечением лиц, страдающих онкологическими заболеваниями. Из поступившего ответа усматривалось, что по итогам 2011 года прокуратурой области в адрес министра здравоохранения Московской области уже было внесено представление об устранении нарушений, которое было удовлетворено. Для принятия по обращению Уполномоченного иных мер реагирования прокуратура оснований не нашла.

Не удовлетворившись таким ответом, Уполномоченный в июле того же года обратился к губернатору Московской области с просьбой предоставить информацию по проблеме лекарственного обеспечения онкологических больных, а также инвалидов I и II группы и лиц, страдающих социально значимыми заболеваниями.

В ответ на это обращение областное правительство сообщило о том, что неблагоприятная ситуация с лекарственным обеспечением указанных категорий граждан была вызвана недостаточностью средств, предусмотренных в соответствующей региональной программе, а также о корректировках, которым по этой причине подвергся бюджет области.

По этой же проблеме Уполномоченный в сентябре отчетного года обратился к Министру здравоохранения Российской Федерации, указав на то, что финансирование обеспечения лекарственными средствами федеральных льготников в Московской области явно недостаточно. В связи с этим Уполномоченный предложил организовать совместно с Росздравнадзором проверку состояния лекарственного обеспечения в Московской области.

В ответе министра, поступившем в ноябре отчетного года, сообщалось о ненадлежащем осуществлении Министерством здравоохранения Московской области полномочий по организации лекарственного обеспечения и, в частности, о выявленных нарушениях расходования выделенных на эти цели субвенций.

Приходится констатировать, что столь содержательная переписка с различными органами федеральной и региональной власти на общую неудовлетворительную ситуацию с лекарственным обеспечением почти не повлияли. В связи с этим отмеченные проблемы остаются в фокусе внимания Уполномоченного. (См. приложение 2.14.1.)

В отчетном году обнаружился дефицит обезболивающих средств для онкологических больных. Кроме того, была выявлена также и необходимость совершенствования порядка назначения и хранения таких средств. В связи с этим требуют незамедлительного решения три проблемы. Первая – собственно обеспечение таких больных обезболивающими средствами.

Люди, испытывающие сильнейшие боли, должны иметь возможность принимать их в необходимых объемах не только в хосписах, но и на дому. Вторая – связана с необходимостью пересмотра норм обеспечения обезболивающими средствами. По мнению большинства практикующих врачей, нынешние нормы явно недостаточны. Наконец, третья проблема – чрезмерно сложная процедура отчетности расходования обезболивающих средств. Эти средства содержат наркотические вещества и потому, конечно, должны находиться на строгом учете. И все же действующая процедура отчетности нуждается в известном упрощении, ибо в нынешнем виде она не под силу многим небольшим медицинским учреждениям.

С подобными предложениями Уполномоченный в марте отчетного года обратился к Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации. В ответе министерства сообщалось, что нормы выписывания и отпуска наркотических средств для инкурабельных онкологических и гематологических больных могут быть увеличены в два раза по сравнению с количеством, указанным в приказе Минздравсоцразвития России от 12.02.2007 г. №110. Министерство подтвердило, что проблема доступности обезболивающих средств носит по большей части организационный характер и должна решаться путем разработки их новой номенклатуры с пересмотром действующих нормативов потребления. Также сообщалось о том, что в целях выработки решения указанных вопросов создана специальная рабочая группа из представителей министерства, специалистов-онкологов и производителей обезболивающих средств.

Острой проблемой, на которую неоднократно обращал внимание Уполномоченный в своих докладах за предыдущие годы, остается состояние медицинской службы уголовно-исполнительной системы.

Еще в 2010 году ФСИН России в порядке эксперимента начала создавать централизованную медицинскую службу, напрямую подчиненную особому структурному подразделению центрального аппарата и независимую от территориальных органов ФСИН. В настоящее время

многопрофильные лечебно-профилактические учреждения центрального подчинения с сетью филиалов созданы в городах Твери и Санкт-Петербурге. По той же модели идет перестройка медицинской службы еще в 28 региональных управлениях ФСИН. Эксперимент продолжается, и сам по себе несомненно заслуживает положительной оценки. Другое дело, что главную системную задачу, то есть создание медицинской службы, полностью независимой от ведомственного контроля ФСИН, этот эксперимент не решает.

Со своей стороны, Уполномоченный продолжает считать передачу всех функций медико-санитарного обеспечения осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в ведение Минздрава России оптимальным способом решения накопившихся в этой сфере проблем.

Другой проблемой, связанной со здоровьем лиц, отбывающих наказание, являются отказы в их освобождении в связи с болезнью. Стоит обратить внимание и на то, что администрация исправительных учреждений, как правило, крайне неохотно соглашается на медицинское освидетельствование осужденных на предмет их освобождения от отбывания наказания.

В декабре 2011 года к Уполномоченному обратилась мать осужденного К. по вопросу его освобождения от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью.

К. страдал тяжелым заболеванием, и был переведен в ФКУ ЛИУ-12 УФСИН России по Кировской области, где содержался в терапевтическом отделении на обследовании. По заключению врачебной комиссии учреждения К. не мог быть представлен на комиссию по причине отсутствия гистологического подтверждения его клинического диагноза. Проведение же необходимого для этого исследования было невозможно в условиях исправительного учреждения.

Болезнь осужденного К. прогрессировала, и в январе отчетного года он скончался. А в феврале УФСИН России по Кировской области уведомил об этом Уполномоченного. Как говорили в советские времена, нет человека – нет проблемы.

Помимо всего прочего, приведенный пример свидетельствует и о том, что отказ администрации исправительного учреждения представить осужденного к освобождению от отбывания наказания по болезни зачастую объясняется

отсутствием его заболевания в Перечне заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью».

Руководство ФСИН России поддержало предложение Уполномоченного о расширении указанного Перечня. Ранее с просьбой об этом само ведомство безуспешно обращалось в Минздравсоцразвития России.

В связи с этим в июле отчетного года Уполномоченный обратился к Министру здравоохранения Российской Федерации с просьбой разъяснить причины отказа министерства от расширения указанного Перечня. На момент подписания настоящего доклада ответ на это обращение не поступил. (К слову сказать, Минздрав России, также как и его предшественник – Минздравсоцразвития, регулярно задерживает ответы на обращения Уполномоченного сверх установленного законом месячного срока.)

Следует иметь в виду, что ситуация при которой осужденные, страдающие тяжелыми заболеваниями, не освобождаются из мест лишения свободы, сложилась и по причине противоречивой судебной практики рассмотрения ходатайств об их освобождении. При этом формулировки судебных решений порой настолько далеки от предусмотренных законом обоснований, что остается только диву даваться. Причина же чаще всего в несовершенстве правовой конструкции ст. 81 УК РФ, устанавливающей условия освобождения от наказания в связи с болезнью.

Сложившаяся ситуация побудила Уполномоченного обратиться к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением об обобщении судебной практики рассмотрения данных дел. По сообщению Верховного Суда Российской Федерации, этот вопрос был изучен во втором квартале отчетного года. Обобщив судебную практику по указанным делам, и не найдя в ней серьезных ошибок, Верховный Суд в ноябре отчетного года

направил Уполномоченному соответствующую справку. Уполномоченный, со своей стороны, считает необходимым, чтобы официальное обобщение Верховным Судом судебной практики по делам об освобождении от наказания по болезни все же состоялось, в связи с чем намерен в дальнейшем уделить этому вопросу особое внимание.

Еще одной пограничной проблемой, связанной и с лишением свободы, и с реализацией гражданином права на здоровье и медицинскую помощь, является оказание медицинской помощи лицам, арестованным в административном порядке и находящимся в специальных приемниках. В отчетном году Уполномоченному удалось разрешить положительно одну спорную ситуацию, которая началась еще в 2011 году.

В частности, в докладе Уполномоченного за 2011 год сообщалось о том, что арестованный в административном порядке гражданин У. был доставлен для отбывания наказания в спецприемник № 1 ГУ МВД России по г. Москве. В связи с объявлением голодовки и наступившим ухудшением состояния здоровья арестованный был госпитализирован. До истечения срока административного ареста У., имея на руках открытый больничный лист, покинул медицинское учреждение для прохождения лечения в домашних условиях. Постановлением мирового судьи судебного участка № 99 района «Зюзино» г. Москвы от 10.12.2011 г. У. был признан виновным в совершении административного правонарушения по ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ (самовольное оставление места отбывания административного ареста) и вновь подвергнут административному аресту сроком на пятнадцать дней.

В начале февраля отчетного года Уполномоченный направил ходатайство Председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой об отмене состоявшихся в отношении У. судебных решений и прекращении дела об административном правонарушении.

Доводы Уполномоченного основывались на том, что по Правилам внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке (Приложение № 4 к Приказу МВД России от 06.06.2000 г. № 605дсп), нуждающихся в неотложной медицинской помощи, освобождаются из специального приемника и направляются в соответствующее лечебное учреждение государственной и муниципальной систем здравоохранения, и с этого момента уже не считаются арестованными в административном порядке. В соответствии с п. 65 указанных Правил, открытый больничный лист должен также приводить к освобождению из специального приемника.

Постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 31.05.2012 г. ходатайство Уполномоченного было удовлетворено в полном объеме с отменой всех состоявшихся по делу решений и прекращением производства по делу. Верховный Суд указал, что государственные и муниципальные учреждения здравоохранения не являются специальными приемниками в отношении лиц, арестованных в административном порядке и проходящих в них лечение, в связи с чем не могут признаваться местами отбывания наказания. Следовательно, оставление данных учреждений не образует состав правонарушения, предусмотренный ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ.

Соглашаясь с позицией Верховного Суда, Уполномоченный хотел бы еще раз подчеркнуть, что с момента, когда арестованный освобождается от административного ареста по болезни, решение о его выздоровлении и возможности отбывания наказания должно приниматься исключительно врачами. Арестованный, находящийся на амбулаторном лечении, также не может считаться уклоняющимся от отбывания наказания и тем более, как подтвердила судебная практика, оставившим место отбывания наказания.

### **15. Право на благоприятную окружающую среду**

Несколько лет назад, впервые обратившись к вопросам защиты права на благоприятную окружающую среду, Уполномоченный отметил, что сами эти вопросы крайне редко воспринимались обществом в категориях «прав граждан» и «обязанностей государства». Иными словами, присущие многим из нас неумение или неготовность пользоваться своими правами проявлялись в этой сфере особенно выпукло. Случались, конечно, и исключения. Так, в частности, в 2007-2011 годах общественность подмосковного г. Химки вместе с активистами экологического движения встали на защиту Химкинского лесопарка. В этой борьбе было все: массовые протестные выступления, покушение на жизнь журналиста, столкновения активистов с нанятыми кем-то бандитами. Главное все же в том, что едва ли не впервые в России граждане не просили, а требовали соблюдать их право на благоприятную окружающую среду. В итоге вызвавший несогласие граждан



проект строительства автомагистрали был пересмотрен во многом с учетом их требований. К сожалению, общими усилиями всех участников конфликта движение в защиту Химкинского лесопарка оказалось излишне политизированным.

В целом, как представляется, выступления граждан в защиту своего права на благоприятную окружающую среду в последнее время приобретает более рациональный и взвешенный характер. Это, в свою очередь, отразилось и на отрасли права, где появились необходимые уточнения, новые дефиниции и способы регулирования.

Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял в отчетном году Постановление от 18.10.2012 г. №21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды», в котором, в частности, остановился на возможностях, заложенных в гражданском законодательстве. Последнее предоставляет гражданам право выступать в защиту окружающей среды в интересах всего общества вне зависимости от того, причинен ли ущерб их имуществу или здоровью. Указанное право прямо предусмотрено положениями п. 2 ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», и им необходимо пользоваться.

Следует иметь в виду, что причины большинства совершаемых в нашей стране нарушений экологического законодательства отнюдь не в сложности или несовершенстве его норм, а в их банальном несоблюдении.

Действующее законодательство предполагает, что строительство жилых домов, образовательных, медицинских и ряда других учреждений вблизи действующих аэропортов осуществляется с учетом возможного негативного воздействия эксплуатации последних на здоровье людей (ст. 46 Воздушного кодекса Российской Федерации). Соответственно и аэропорты не могут строиться вблизи жилых домов и названных объектов без такого же учета возможных последствий их деятельности. В целях обеспечения безопасности населения вокруг каждого аэропорта создается санитарно-защитная зона (на

основании Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и СанПиН 2.2.1./2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»).

Размер санитарно-защитной зоны индивидуален в каждой конкретной ситуации, но в любом случае в ее пределах не допускается жилая застройка и размещение объектов социальной инфраструктуры.

Таковы нормы закона. Дело за тем, чтобы их применить на практике. С этим имеются проблемы, чаще всего связанные с тем, что при расширении аэропортов в их санитарно-защитную зону попадают объекты, которые там находиться не должны. В таких случаях возникает проблема отселения из санитарно-защитной зоны жителей и переноса объектов. В соответствии с общими принципами гражданского права все необходимые для этого мероприятия осуществляет владелец аэропорта.

В январе отчетного года Уполномоченный получил коллективное обращение жителей четырех микрорайонов г. Воронежа. Заявители сообщили о том, что им вдруг начал отравлять жизнь военный аэродром «Балтимор», построенный еще в 1953 году. Долгие годы этот объект мало использовался по назначению и не мешал жильцам расположенных поблизости домов. Однако с недавних пор аэродром начали активно эксплуатировать и расширять, в связи с чем заявители испытывают большие неудобства.

Изучив это обращение, Уполномоченный в апреле отчетного года направил запрос главе г. Воронежа. Из полученного ответа следовало, что санитарно-защитная зона аэродрома «Балтимор» никем никогда не устанавливалась, претензии жителей микрорайонов обоснованны, однако их урегулирование находится вне компетенции городских властей.

Описанная ситуация выглядит крайне запутанной: непонятно, кто в ней виноват, аэродром, «подобравшийся» к жилым домам, или городские власти, разрешившие строительство домов рядом с аэродромом.

Со своей стороны, Уполномоченный склонен усматривать главную причину конфликта в отсутствии у аэродрома санитарно-защитной зоны, установить которую владелец аэродрома не позаботился. Придя к этому выводу, Уполномоченный обратился в Минобороны России с просьбой принять меры для незамедлительного определения санитарно-защитной зоны аэродрома «Балтимор» и организации отселения жильцов из домов,

которые в ней окажутся. В ответе, поступившем в январе 2013 года, Министр обороны Российской Федерации сообщил о результатах деятельности межведомственной комиссии. Которая установила, что вину за нарушение норм предельно допустимого уровня шума в районе аэродрома «Балтимор» несут застройщики, осуществившие строительство без согласования с Минобороны России. Министр обещал воздержаться от расширения аэродрома, а расселение жителей из близлежащих домов предложил осуществить «за счет средств администрации г. Воронежа и органов местного самоуправления». О планах создания санитарно-защитной зоны аэродрома, которая позволила бы впредь избежать незаконного строительства жилых зданий, Министр обороны в своем письме не упомянул. Как, впрочем и об ответственности Минобороны России, а также его предшественника – Минобороны СССР – долгие годы эксплуатировавших аэродром без положенной по закону санитарно-защитной зоны.

Уместно в этой связи упомянуть и о том, что администрация г. Воронежа, судя по ответу на запрос Уполномоченного, своей ответственности за возникшее положение не усматривает.

-----

Аналогичная жалоба поступила к Уполномоченному еще в декабре 2011 года от жителей пяти деревень сельского поселения Луневское Солнечногорского района Московской области. Выступая от имени 2 тысяч земляков, заявители сообщили о том, что проект строительства третьей взлетно-посадочной полосы Международного аэропорта «Шереметьево» не предусматривает их отселения из домов, которые после ввода полосы в эксплуатацию окажутся в санитарно-защитной зоне аэропорта.

Согласно нормам действующего законодательства, все расходы по отселению жильцов из домов, которые попали в санитарно-защитную зону аэропорта, несет заказчик его строительства или, как в данном случае, расширения. Международный аэропорт «Шереметьево» включен в перечень аэропортов федерального значения. Строительство третьей взлетно-посадочной полосы указанного аэропорта осуществляется тем самым для нужд Российской Федерации. По этой причине заключение соответствующих договоров с собственниками домов и земельных участков, вошедших в санитарно-защитную зону аэропорта в ее новых границах, подлежащими отселению, находится в компетенции Федерального агентства воздушного транспорта. Куда Уполномоченный и обратился в декабре отчетного года с вопросом о том, почему оно бездействует. Но ответа пока не получил.

По понятным причинам право на благоприятную окружающую среду неразрывно связано с территорией проживания. В случае же если покинуть

экологически неблагоприятную территорию невозможно, государство берет на себя обязательство компенсировать вред, причиненный здоровью граждан. При этом должна непременно учитываться и продолжительность проживания на такой территории.

В этом контексте Уполномоченный хотел бы обратить внимание на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.10.2012 г. №23-П, в котором рассмотрен вопрос о соответствии Конституции нашей страны п.п. 1, 2 и 4 ч. 2 ст. 19 Закона Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». По смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, указанные положения позволяли обуславливать предоставление предусмотренных мер социальной поддержки лицам, постоянно проживающим (работающим) на территории со льготным социально-экономическим статусом по состоянию на 2 декабря 1995 года. (Предыдущая редакция того же Закона, до внесения изменений Федеральным законом от 12.02.2001 г. № 5-ФЗ, предусматривала предоставление льгот при условии постоянного проживания на той же территории до 1 января 1991 года.)

Поводом для рассмотрения данного вопроса послужила вполне банальная ситуация. Заявитель Ч., обратившаяся в Конституционный Суд, до сентября 1992 года постоянно проживала в г. Железногорске Курской области, включенном в Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и отнесенном к зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом. В период с 1992 по 1995 год заявитель проходила обучение в медицинском училище г. Рыльска Курской области. С 14 марта 1995 года по 30 ноября 2001 года местом ее постоянного проживания был г. Рыльск, в 2004 году она вернулась в г. Железногорск.

Заявителю было отказано в назначении льгот со ссылкой на то, что факт ее проживания в г. Железногорске на 2 декабря 1995 года ничем не подтвержден.

Сложилась ситуация, при которой внесенные в Закон изменения, направленные вроде бы на расширение срока предоставления льгот, при неправильном их применении, сделали невозможным их назначение для

лиц, постоянно проживавших и работавших на «льготной» территории до 1 января 1991 года (как требовал Закон в прежней редакции), а затем покинули ее, вернувшись на постоянное место жительства лишь после 2 декабря 1995 года (как требовал Закон в новой редакции).

Посчитав, что описанная ситуация нарушает принцип равенства и справедливости, Конституционный Суд признал неконституционными указанные положения Федерального закона по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой.

Еще одним важным критерием для возмещения вреда от проживания на экологически неблагоприятной территории, является степень радиационного воздействия на здоровье. Этот критерий установлен Федеральным законом от 10.01.2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне». Согласно ст.1 Закона меры государственной поддержки предоставляются всем, кто в 1949 – 1963 годах проживал в населенных пунктах, включенных в соответствующие перечни, и подвергся радиационному воздействию при ядерных испытаниях на Семипалатинском полигоне, получив суммарную эффективную дозу облучения более 5 сЗв (бэр).

Причиной, по которой Уполномоченный обратил внимание на реализацию положений данного Федерального закона, стали жалобы от лиц, получивших указанную дозу облучения, но проживавших в населенных пунктах, включенных в соответствующие перечни, не в те годы, которые оговорены в законе. Имелись также жалобы и от лиц, получивших такую же дозу облучения, но проживавших в населенных пунктах, не включенных в указанные перечни. Суть всех жалоб сводилась к одному: от соискателей установленных законом социальных гарантий требовалось подтвердить соответствие не одному критерию, а фактически сразу трем – по дозе облучения, по месту и периоду проживания.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, изложенным в определениях от 14.12.1999 г. № 197-О, от

11.07.2006 г. № 404-О и от 04.12.2007 г. № 960-О-П, названным гражданам может быть присвоен соответствующий льготный статус и выданы удостоверения при наличии сведений, подтверждающих получение ими суммарной (накопленной) эффективной дозы облучения свыше 5 сЗв (бэр) вследствие проведения ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

Несмотря на указанные выше определения Конституционного Суда, граждане, получившие указанную суммарную дозу облучения в связи с ядерными испытаниями на Семипалатинском полигоне, продолжали сталкиваться с трудностями при получении соответствующих удостоверений. Эти трудности объяснялись тем, что федеральным законодательством не были решены вопросы определения уполномоченного государственного органа и механизма оформления и выдачи официального заключения о полученной суммарной (накопленной) эффективной дозе облучения.

В этой связи Уполномоченный еще в марте 2011 года обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой поручить соответствующим федеральным органам исполнительной власти безотлагательно решить вопрос о порядке выдачи заключения о дозах облучения, полученных указанными категориями граждан.

По сообщению Минздравсоцразвития России, МЧС России было поручено подготовить изменения в Правила отнесения граждан к категории лиц, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2004 г. № 634). (См. приложение 2.15.1.)

И года не прошло, как указанные министерства после повторных обращений Уполномоченного выработали механизм и подтверждения искомой дозы облучения, и даже выдачи официальных заключений на этот счет.

Для граждан, проживающих на территориях с неблагоприятными условиями, наравне с правом на компенсацию причиненного вреда важнейшей составляющей права на благоприятную окружающую среду является также получение точной и своевременной информации о ее состоянии и принятии в связи с этим мер по защите от вредных факторов.

Тем более что Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года обозначено смещение приоритета государственной политики в сторону предупреждения оказания вредного воздействия загрязняющих факторов окружающей среды на человека и возникновения чрезвычайных ситуаций.

Очевидно, что эти цели могут быть достигнуты лишь при эффективной системе реализации гражданами права на получение достоверной и своевременной информации о безопасности окружающего их пространства, что напрямую предусмотрено федеральным законодательством.

Так, п. 1 ст. 23 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» предусмотрена обязанность государственных органов и органов местного самоуправления в пределах своей компетенции организовывать государственный мониторинг атмосферного воздуха.

Информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий относится к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако на практике, чтобы обеспечить мониторинг выбросов одного конкретного предприятия, приходится приложить немало усилий.

В январе отчетного года к Уполномоченному обратился житель г. Карабаш Челябинской области Г. с жалобой на неблагоприятное состояние атмосферного воздуха. В качестве причины были названы выбросы градообразующего предприятия ЗАО «Карабашмедь».

Уполномоченным были направлены обращения губернатору Челябинской области и руководителю регионального Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Изучением поступивших ответов, а также по результатам рабочей поездки в г. Карабаш было установлено, что, несмотря на принимаемые меры по сокращению выбросов в атмосферный воздух, в периоды неблагоприятных метеорологических условий жителями особенно остро ощущается загрязнение воздуха. Обеспокоенность людей вызывало и отсутствие достоверных сведений об уровне загрязнения, поскольку в городе отсутствовал пункт наблюдений государственной наблюдательной сети.

Обратившись за дополнительными разъяснениями по данному вопросу, Уполномоченный выяснил, что организацию в городе

автоматизированной системы наблюдения за состоянием атмосферного воздуха возможно осуществить за счет средств самого предприятия. Что и было в итоге сделано путем размещения автоматизированного поста на территории жилой застройки.

Как выяснилось, однако, проблему информирования населения это не решило, ибо для размещения на сайте ФГБУ «Челябинский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» данных об уровнях загрязнения, полученных с автоматизированных постов ЗАО «Карабашмедь», последнему требовалась лицензия.

При этом правовая основа для понуждения ЗАО «Карабашмедь» получить необходимую лицензию у Гидрометцентра России отсутствует, так как не установлен перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха на территории Челябинской области. Согласно п. 3 ст. 23 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» данный перечень должен устанавливаться территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации совместно с территориальными органами Росгидромета, чего, конечно же, сделано не было.

Впрочем, как заверил Уполномоченного заместитель губернатора Челябинской области, данные о загрязнении воздуха на границе санитарно-защитной зоны, получаемые в рамках производственного контроля, будут размещаться на официальном сайте администрации города.

Открытости информации о состоянии окружающей среды, по-видимому, будет способствовать и новое Положение о подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2012 г. № 966. Новое Положение предусматривает размещение доклада на официальном сайте Минприроды России для его общественного обсуждения.

## **16. Право на образование**

В последний рабочий день отчетного года – 29 декабря – был подписан новый Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который 1 сентября 2013 года придет на смену сразу двум старым – «Об образовании» и «О высшем и послевузовском



профессиональном образовании». О первых результатах применения нового Закона можно будет говорить не раньше середины 2014 года. Пока же имеет смысл сосредоточиться на проблемах, которые предстоит решить.

В частности, на проблеме государственного финансирования сферы образования. Которая существует, несмотря на то, что расходы на образование в последние годы растут быстрее, чем ВВП страны. Решимость государства выдержать такой график финансирования сферы образования заслуживает одобрения. Однако накопленное в прошлые годы, если не десятилетия, недофинансирование ликвидируется крайне медленно.

Особенно остро ощущается нехватка средств в сфере дошкольного образования. В результате массового перепрофилирования детских садов с последующей распродажей их зданий государство, по существу, утратило способность гарантировать общедоступность дошкольного образования, как это предусмотрено частью 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации. По официальным данным, сегодня в стране имеется 46 тыс. детских садов, которые посещает около 5,5 миллиона детей. В «очереди» же на зачисление в детские сады состоит не менее 2 миллионов детей. Простой арифметический подсчет позволяет предположить, что для ликвидации этой очереди нужно дополнительно построить около 17 тыс. новых детских садов. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», вопрос должен быть решен к 2016 году. Тем самым ежегодно придется вводить в эксплуатацию не менее 4 тыс. новых детских садов. Пока же жалобы на трудности с устройством детей в дошкольные учреждения и на неизбежное в таких случаях мздоимство поступают к Уполномоченному с тревожной регулярностью практически из всех регионов страны. К тому же п. 2 ст. 65 нового Закона фактически отменяет ранее существовавшую норму, в соответствии с которой взимаемая с родителей плата не должна была превышать 20% затрат на содержание ребенка в детском саду. Во что обойдется родителям содержание ребенка в детском дошкольном

учреждении, остается только гадать. Между тем размеры ежемесячных пособий на ребенка из неполной семьи, устанавливаемые региональными законами, составляют, например, в Красноярском крае 159 рублей, в Республике Башкортостан – 253 рубля, а в Ростовской области – целых 297 рублей.

Банальная нехватка учреждений для детей дошкольного и школьного возраста не может не сказываться на финансировании уже имеющихся и, в конечном счете, на качестве, предоставляемых ими образовательных услуг. Дефицит квалифицированных кадров, переполненность, несоблюдение санитарных норм ощущаются едва ли не повсеместно. Больше других страдают от этого дома-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

На протяжении последних двух лет по поручению Уполномоченного сотрудники его аппарата осуществили проверку ряда домов-интернатов в Астраханской области, в г. Москве и Московской области, в г. Санкт-Петербурге, найдя проблемы такого рода во многих из них.

Особую тревогу вызывает положение больных детей, находящихся на постоянном постельном режиме. По сути дела, им зачастую вообще отказано в праве на воспитание и образование, потому, что в штатных расписаниях учреждений, где они живут, не хватает ставок воспитателей и педагогов. (Так, в доме-интернате для детей с ограниченными возможностями здоровья «Березка» г. Сергиева Посада Московской области на 74 воспитанника в штате было предусмотрено 4 воспитателя. В Разночиновском детском доме-интернате для детей с ограниченными возможностями здоровья Астраханской области в отделении интенсивного медицинского ухода на 98 воспитанников имелось 7 ставок медицинских работников и ни одной – для воспитателей или педагогов.)

Некоторые из указанных учреждений не использовали возможности обучения детей, предусмотренные совместным письмом Минобрнауки России (№ ВФ-577/06) и Минздравсоцразвития России (№ 2608-ВС) от

04.04.2007 г. «О реализации конституционного права детей-инвалидов, проживающих в детских домах-интернатах... на образование». Согласно этому документу, обучение детей может осуществляться путем зачисления их в специальное (коррекционное) образовательное учреждение либо иное образовательное учреждение, расположенное поблизости. При этом следует исходить из того, что отсутствие у конкретного дома-интерната лицензии на осуществление образовательной деятельности ничуть не освобождает его администрацию от обязанности организовывать процесс обучения своих воспитанников.

В качестве примера успешного решения вопроса об организации обучения воспитанников уместно рассказать об опыте домов-интернатов г. Санкт-Петербурга. При посильном участии Уполномоченного их воспитанникам отныне обеспечено право на получение образования.

На базе крупнейшего в городе детского дома-интерната № 4 еще с 2011 года велась работа для подготовки и принятия комплекса мер, позволяющих детям с ограниченными возможностями здоровья в полной мере реализовать свое право на образование. В отчетном году Комитет по социальной политике г. Санкт-Петербурга, приняв к сведению рекомендации, направленные Уполномоченным, приступил к организации обучения воспитанников домов-интернатов. Для мониторинга процесса обучения и оценки первых его результатов была загодя создана межведомственная рабочая группа.

Специальная программа обучения была разработана для детей с ограниченными возможностями здоровья. К началу нового учебного года (2012/13) практически все воспитанники домов-интернатов города получили возможность школьного обучения. При этом часть детей – в городских школах, куда их организовано доставляли автобусами, другая часть – в классах, открытых в помещении домов-интернатов с привлечением педагогов из городских школ. Некоторые дети приступили к индивидуальному обучению. Такой продуманный дифференцированный подход к обучению детей, позволяющий учесть их индивидуальные особенности и обстоятельства, представляется особенно продуктивным.

В отчетном году в фокусе внимания Уполномоченного находилась проблема неравного нормативного финансирования государственных и негосударственных общеобразовательных учреждений. Суть проблемы в

том, что после вступления в силу Федерального закона от 28.02.2012 г. № 10-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» все имеющие государственную аккредитацию общеобразовательные учреждения оказались равны в части, касающейся получения бюджетного финансирования своей деятельности, необходимой для реализации основных общеобразовательных программ. Эти обязательные для всех программы разрабатывает государство, которое их и финансирует на основании единых нормативов бюджета. По логике вещей, такое решение представляется справедливым. А преференции в финансировании государственным общеобразовательным учреждениям, напротив, справедливы не вполне. Для государства, по идее, должно быть безразлично, какое образовательное учреждение – государственное или негосударственное – реализует государственные стандарты образования. Ведь в данном случае все такие учреждения выполняют одну и ту же критически важную для государства и общества функцию. (Достаточно ли добросовестно и качественно они это делают, вопрос другой.) Значит, и финансировать ее нужно одинаково. На практике, однако, бывает и по-другому. К примеру, государственные общеобразовательные учреждения г. Москвы в отчетном году получали финансирование из городского бюджета из расчета 84 тыс. рублей на одного учащегося в начальной школе и 123 тыс. рублей на одного учащегося в средней школе. При этом норматив финансирования негосударственных образовательных учреждений в г. Москве не менялся уже три года и составляет 63 тыс. рублей на одного учащегося. Почта Уполномоченного свидетельствует о том, что похожее неравенство существует и в других регионах страны.

В мае отчетного года исполнительный директор Совета православных школ г. Москвы Т. обратился к Уполномоченному по вопросу отмеченного неравенства в финансировании. Изучив доводы заявителя и согласившись с ними, Уполномоченный в июне отчетного

года, со своей стороны, обратился к Министру образования и науки Российской Федерации, к прокурору г. Москвы и к руководителю Федеральной антимонопольной службы с просьбой в пределах своей компетенции проверить обоснованность нормативных правовых актов, регулирующих бюджетное финансирование государственных и негосударственных общеобразовательных учреждений.

Содержательная переписка с ведомствами полной ясности в поставленные Уполномоченным вопросы, к сожалению, не внесла. В декабре отчетного года Уполномоченный повторно обратился к Министру образования и науки Российской Федерации с письмом, в котором поддержал подготовленный группой депутатов Государственной Думы пакет поправок в проект нового закона об образовании, позволяющих устранить неравенство в бюджетном финансировании бесплатного общего образования в государственных и негосударственных школах.

В итоге эти поправки приняты все же не были. Таким образом, вопрос неравенства финансирования образовательных учреждений, реализующих государственные программы общего образования, пока еще не получил окончательного решения. (См. приложение 2.16.1.)

В отчетном году были подведены итоги эксперимента с преподаванием в общеобразовательных учреждениях предмета – «Основы религиозных культур и светской этики». С 1 сентября отчетного года указанный новый предмет стал обязательным. При этом родителям каждого учащегося предоставлено право выбрать один из шести составляющих его модулей. С момента вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» выбор модуля родители должны осуществлять с учетом мнения самого ребенка, а в некоторых случаях, исходя из рекомендаций психолого-педагогической комиссии.

Насколько увлекателен и популярен среди учащихся окажется новый предмет, говорить еще рано. Хотя, конечно, предмет, ориентированный на развитие духовно-нравственных основ человеческого сознания, просто по определению обязан быть и увлекательным, и популярным, поскольку в противном случае он рискует превратиться в унылую рутину, «обязаловку», способную лишь дискредитировать интересный замысел.

Чтобы этого не произошло, хотелось бы загодя обратить внимание на

три не вполне понятные в светском государстве особенности организации преподавания нового предмета, которые в определенных обстоятельствах могут нанести ущерб его популярности.

Первая особенность. Статья 87 упомянутого нового Закона предусматривает, что каждая централизованная религиозная организация будет проводить экспертизу образовательных программ «своего» модуля на соответствие внутренним установлениям этой организации. Проще говоря, религиозные организации будут определять, не противоречит ли программа преподавания светского предмета – основ религиозной культуры – догматам их вероучения. Ясно, что такое противоречие нежелательно, но ясно и то, что последнее слово при ответе на вопрос, удалось ли его избежать, должно принадлежать государственному заказчику предмета общеобразовательной программы в лице Минобрнауки России. Которое сможет равным образом учесть мнение и церкви, и светских религиоведов, и специалистов из других областей знания.

Уполномоченный убежден в том, что конфессиональная экспертиза соответствующих модулей учебного курса «Основы религиозных культур и светской этики» должна носить сугубо рекомендательный характер. Если же, напротив, конфессиональная экспертиза превратится в разновидность межведомственного согласования, все участники которого, в том числе и религиозная организация, обладают правом вето на окончательное решение, то такая процедура может вступить в противоречие с нормами статьи 14 Конституции Российской Федерации.

Порядок проведения конфессиональной экспертизы еще предстоит определить подзаконными актами Минобрнауки России. В свете сказанного чрезвычайно важно подойти к их подготовке предельно принципиально и внимательно.

Вторая особенность организации преподавания нового предмета, как представляется, обусловлена тем, что времени на подготовку качественных учебных пособий, по которым будут постигать его наши дети, все-таки не

хватило. Религиозная культура шире самой религии, в частности, потому что многие ее нормы давно утратили религиозную окраску и зачастую определяют поведение даже далеких от религии людей. В силу этого для преподавания нового предмета, наверное, нужны учебные пособия не столько о самой религии, сколько именно о религиозной культуре во всем ее многообразии. Между тем в нынешних учебных пособиях, ярких, красочных, написанных увлеченными людьми, рассказ о религиозной культуре то и дело подменяется рассказом о вероучении, что вряд ли корректно. В России и в мире немало выдающихся ученых, религиоведов, историков, культурологов, философов, способных внести свой достойный вклад в разработку учебных пособий для нового предмета. Если браться за дело всерьез, если планировать надолго, почему бы не объявить открытый конкурс на искомые учебные пособия.

И, наконец, третья особенность. Выбор модулей нового предмета продемонстрировал очень широкий разброс предпочтений. Такой результат позволяет с немалой долей уверенности предположить, что в большинстве регионов выбор был добровольным и осознанным. Следует также отметить и значительную востребованность двух «внеконфессиональных» модулей – «Основы мировых религиозных культур» и «Основы светской этики», которые выбрали более половины родителей и учеников. Эти объективные факты, как представляется, побуждают задуматься о концепции нового и необычного для постсоветской России предмета, о целях, которых хотело бы добиться государство, включив его в программу общего образования. Среди таких целей нет места распространению религиозных убеждений: это дело самих религиозных организаций, а не светского государства. По той же причине не вправе государство стремиться и к пропаганде отдельных вероучений.

Преподавание любого предмета в светской школе, очевидно, имеет цель дать учащимся знания, в данном случае, например, об истории и причинах размежевания христианских конфессий в мире, или церковного

раскола в России, или не вполне гармоничного сосуществования различных течений в исламе, иудаизме и буддизме. Если цель состоит в том, чтобы дать знания, попытки раскрыть подобные темы только с позиций какой-то одной конфессии заведомо непродуктивны и антинаучны.

По мнению Уполномоченного, главной целью преподавания нового предмета могло бы стать формирование одной из ключевых основ единой российской идентичности, способной объединить все населяющие нашу страну этносы знанием о культуре друг друга, прямо или опосредованно опирающейся на их религию. Соответствует ли такой цели организация преподавания нового предмета по конфессиональному признаку, в рамках которого учащимся предлагается изучать основы именно той религиозной культуры, к которой они предположительно принадлежат? Не следует ли в дальнейшем, по мере накопления информации о результатах преподавания нового предмета, подумать о возможности его реформатирования с более четким акцентом на историю возникновения и развития мировых религий, на сравнительный анализ религиозных культур? Эти вопросы заслуживают самого серьезного обсуждения.

### **17. Право на эффективную государственную защиту**

Согласно статье 3 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» его деятельность дополняют существующие средства защиты прав и свобод. Чем эффективнее используются эти средства, гарантированные гражданам статьей 45 Конституции Российской Федерации, тем меньше работы у Уполномоченного. На деле же работы у него всегда хватает, ибо зачастую должностные лица государственных органов оказываются не на высоте предъявляемых к ним требований.

Монополия на применение насилия как вынужденной и наиболее радикальной формы принуждения к соблюдению прав и свобод граждан, закона и порядка принадлежит государству. Нередки, однако, случаи, когда



должностные лица государственных органов «не замечают» или, что еще тревожнее, потакают проявлениям насилия со стороны частных лиц или организаций. Неустановленные гражданские лица в ряде регионов страны, в том числе в столице, объявляют себя «казачьим патрулем» и на этом основании угрожают применить силу к согражданам. Глава администрации одного из субъектов Российской Федерации призывает «казаков» разобраться с «иногородцами». Организованные группы молодых людей под объективами телекамер крушат кувалдами залы игровых автоматов, а уличных торговцев некими курительными смесями избивают. Залы эти, возможно, незаконны, а под видом «курительных смесей» почти наверняка продают запрещенные к свободному обороту вещества. И то, и другое – зло. Но защищать от него обязано именно государство в лице своих уполномоченных на то органов, а не некие «народные мстители».

В конце отчетного года внимание Уполномоченного привлек безобразный случай, приключившийся в г. Кирове, где кондуктор рейсового автобуса вышвырнула из салона на лютый мороз ребенка, возвращавшегося из школы. Поводом для расправы с десятилетним мальчиком стало отсутствие у него денег, чтобы заплатить за провоз школьного рюкзака, показавшегося кондуктору слишком тяжелым. В итоге ребенок долго ждал следующего автобуса, ехал домой с пересадками, простудился и тяжело заболел.

В связи с этим отец пострадавшего А. обратился за защитой к своему участковому уполномоченному полиции, подав положенное в таких случаях заявление. Однако ни защиты, ни справедливости не нашел. В возбуждении уголовного дела ему отказали, кондуктора искать не пожелали, посоветовав взыскать компенсацию вреда с автобусного парка в гражданском порядке. История получила огласку, к поискам кондуктора подключилась городская администрация. Кондуктора все же нашли. Чем все закончилось, на момент подписания настоящего доклада известно не было. Принципиально важно, однако, отметить, что и в данном случае государство уклонилось от выполнения своей обязанности по защите граждан.

Казалось бы, так просто: человеку нужна защита, он пришел за ней в полицию. А там ему говорят: защищайся сам, найди обидчика,

заставь признаться и подавай в суд. Нам твоя беда не интересна. А если мы ошиблись, пусть нас прокуратура поправит.

В иных ситуациях, правда, заявления все же принимают. И тут же думают, как заявителю отказать, проявляя недюжинную находчивость в изобретении приемов должностного саботажа. В своем докладе за 2009 год Уполномоченный уже упоминал о некоторых из них. Так, заявление могли рассмотреть не в том порядке, который для этого предусмотрен, например, не в административном, а в уголовно-процессуальном. И в результате как бы на законных основаниях отказать в его удовлетворении. Впрочем, в удовлетворении заявления могли отказать и просто так, хорошо понимая, что это решение будет отменено как незаконное. Потом отказать повторно, потом в третий и так до бесконечности, пока заявителю не надоест искать защиты у государства. В отчетном году приемы уклонения должностных лиц от своих обязанностей стали более изощренными. Заявления граждан теперь, как правило, не только принимают, но даже и рассматривают с формальным соблюдением требований закона. Толку от этого зачастую все равно мало: дела идут, контора пишет, а искомой защиты заявитель так и не получает. По форме правильно, а по существу – издевательство.

В июле отчетного года к Уполномоченному обратился Л. с жалобой на бездействие сотрудников полиции отдела МВД России по району Преображенское г. Москвы. Из жалобы усматривалось, что в 2011-2012 годах Л. последовательно направил в отдел полиции целых 18 заявлений об одном и том же нарушении законодательства. Ни одно из заявлений не осталось без внимания, но к устранению нарушения не привело.

В одних случаях в возбуждении дела по изложенным в заявлении Л. обстоятельствам отказывали. Эти отказы Л. обжаловал затем в прокуратуре, которая признавала их незаконными в связи с допущенными процессуальными нарушениями.

В других случаях дело об административном правонарушении возбуждалось, требуемые материалы составлялись и передавались в административную комиссию управы района Преображенское. Которая

их возвращала обратно в отдел полиции в связи с низким качеством исполнения.

В итоге все вроде бы работали, не покладая рук: заявления Л. рассматривали, необходимые материалы готовили, направляли по назначению, получали обратно, готовили снова, но заявленные Л. требования остались без удовлетворения. Такую «государственную защиту» никак нельзя назвать эффективной.

Изучив жалобу Л., Уполномоченный в октябре отчетного года счел необходимым обратиться в Преображенский районный суд г. Москвы за возмещением причиненного заявителю морального вреда. Суд своим решением от 04.12.2012 г. в удовлетворении иска отказал. В конце декабря отчетного года Уполномоченный обжаловал это судебное решение в Судебную коллегия по гражданским делам Московского городского суда. На момент подписания настоящего доклада жалоба Уполномоченного рассмотрена не была. (См. приложение 2.17.1.)

Этот пример заставляет вновь задуматься о средствах воздействия на нерадивых должностных лиц, своими действиями или бездействием по существу отказывающих гражданам в защите со стороны государства. По мнению Уполномоченного, в подобных ситуациях у граждан возникает право на справедливую компенсацию, которой следует добиваться в суде.

В этой связи необходимо упомянуть решение Европейского Суда по правам человека от 17.04.2012 г. по делу «Илюшкин и другие (Ilyushkin and Other) против Российской Федерации». Рассмотрев жалобы 29 российских граждан, Суд констатировал, что механизм денежной компенсации вреда, причиненного длительным неисполнением судебных решений, в том виде, в котором он сложился в России, не может рассматриваться как эффективное средство государственной правовой защиты, ибо, согласно практике Верховного Суда Российской Федерации, распространяется только на решения о денежных выплатах. Европейский Суд по правам человека признал, что указанный механизм неоправданно ограничивает право на эффективную государственную защиту, которое предусмотрено ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Таким образом, для

реализации предложения Уполномоченного об использовании механизма компенсации вреда, причиненного гражданам по причине неисполнения государством его обязанности по их защите, потребовалось бы внести коррективы в существующую судебную практику.

В январе отчетного года житель г. Новосибирска С. обратился к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников полиции города, которые, по словам заявителя, подвергли его ничем не обоснованному задержанию, поместили в психиатрическую больницу и отказали в медицинской помощи, необходимой ему в связи с полученным обморожением.

Проверить информацию заявителя Уполномоченный попросил прокуратуру Новосибирской области. Всего лишь три месяца спустя, в конце марта отчетного года пришел ответ за подписью прокурора Новосибирского района области. В этом малопонятном документе районный прокурор рекомендовал Уполномоченному самостоятельно установить фактические обстоятельства дела, а уж потом обращаться в прокуратуру, которая любезно обещала взять на себя миссию по квалификации установленных деяний.

По мнению Уполномоченного, такой ответ свидетельствовал о нежелании прокурора исполнять свои должностные обязанности. После повторного обращения Уполномоченного прокуратура все же снизошла до удовлетворения его просьбы, заявителя нашла, факты установила, но, вполне ожидаемо, никаких нарушений в действиях полиции не усмотрела.

Примеры такого рода встречаются в практике Уполномоченного, к сожалению, нередко. Есть, однако, и примеры добросовестного отношения должностных лиц к своим обязанностям.

В начале февраля отчетного года А., проживающий в станице Вешенской Шолоховского района Ростовской области, обратился к Уполномоченному с заявлением о том, что житель соседней станицы М. создал частный мемориал, содержащий признаки экстремизма, что, по мнению А., противоречило Конституции Российской Федерации и ущемляло его человеческое достоинство.

По просьбе Уполномоченного прокуратура Ростовской области провела проверку материалов, приложенных к заявлению А., придя к выводу о том, что действия М. не содержали признаков нарушения

российского законодательства. Свой вывод прокуратура подкрепила ссылкой на вынесенное по тому же вопросу еще в феврале 2009 года решение Шолоховского районного суда, и на результаты экспертизы, проведенной по поручению прокуратуры в связи с обращением Уполномоченного.

Со своей стороны, Уполномоченный, изучив поступивший из прокуратуры Ростовской области ответ, согласился с изложенными в нем доводами. Уполномоченный не мог не обратить внимания на высокий профессиональный уровень и доскональность проведенной проверки. В этом смысле ответ прокуратуры Ростовской области, как представляется, следует признать образцовым.

Опыт показывает, что обращающиеся за защитой к государству люди нередко становятся объектом преследования со стороны тех должностных лиц, на действия или бездействие которых жалуются. Происходит это в тех случаях, когда направляемые в прокуратуру жалобы на действия органов внутренних дел и их сотрудников пересылаются им же на проверку. Такая практика представляется Уполномоченному недопустимой: пытающийся найти у государства защиту от произвола должностных лиц граждан должен быть по крайней мере защищен от мести со стороны последних.

В сентябре отчетного года к Уполномоченному обратился Ф. с жалобой на его необоснованное привлечение к административной ответственности за «клевету» в отношении сотрудника полиции.

В феврале отчетного года заявитель явился в УГИБДД УМВД России по Тамбовской области с требованием о привлечении к ответственности нарушающих его права водителей транспортных средств с транзитными номерами. По словам заявителя, дежурный инспектор ДПС его требование отклонила, якобы разъяснив, что в соответствии с действующим законодательством транзитный номер автомобиля освобождает его владельца от ответственности.

Посчитав такой ответ абсурдным, Ф. обратился в областное Управление ГИБДД с жалобой на неверные разъяснения инспектора. Спустя четыре месяца, Ф. получил ответ, в котором сообщалось о том, что его информация не нашла подтверждения, а действия инспектора ДПС были законными и обоснованными. На этом, наверное, можно было бы поставить точку, констатировав, что заявитель неправильно

понял разъяснения инспектора. Однако «оскорбленная» жалобой Ф. инспектор ДПС решила его «наказать» и обратилась в прокуратуру Октябрьского района Тамбовской области с заявлением, в котором просила привлечь «обидчика» к административной ответственности за распространение заведомо ложных сведений, порочащих ее честь и достоинство.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 3 Октябрьского района г. Тамбова от 06.07.2012 г. Ф. был признан виновным в совершении административного правонарушения по ч. 1 ст. 5.60 КоАП РФ «Клевета» и подвергнут штрафу. Обжалование указанного решения в районном суде было безуспешным.

Посчитав, что Ф. был привлечен к ответственности незаконно, Уполномоченный в декабре отчетного года направил председателю Тамбовского областного суда ходатайство об отмене состоявшихся по делу Ф. судебных решений. На момент подписания настоящего доклада решения по ходатайству Уполномоченного принято не было.

В контексте задачи повышения эффективности государственной защиты граждан, следовало бы подумать о совершенствовании процедуры административного обжалования. При этом, по мнению Уполномоченного, особого внимания заслуживает предложение о широком использовании в административных правоотношениях механизмов досудебного решения и урегулирования споров. В частности, ведомственная апелляция могла бы стать элементом, непременно предваряющим судебное обжалование.

Такой механизм позволил бы разгрузить суды, сократив до разумных пределов количество судебных разбирательств. Можно также ожидать, что широкое применение досудебного урегулирования со временем изменило бы и взаимоотношения органов государственной власти с гражданами, повысив как ответственность должностных лиц за принимаемые решения в сфере административного права, так и информированность граждан о деятельности государства.

## **18. Право на судебную защиту**

### ***а) Участие в судебном заседании***

В своем предыдущем докладе Уполномоченный предложил обеспечить участие в судебном процессе осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, посредством видеоконференц-связи. В апреле отчетного года Верховный Суд Российской Федерации внес в Государственную Думу проект закона, предусматривающего использование видеоконференц-связи при рассмотрении гражданских дел. Всего через девять месяцев, в январе 2013 года, указанный законопроект был принят в первом чтении. Можно, видимо, ожидать, что при удачном стечении обстоятельств весной 2013 года новый закон вступит в силу. Это избавит участников процесса от затрат, связанных с проездом к месту расположения суда, позволит участвовать в нем лицам с ограниченными возможностями здоровья, а также отбывающим наказание в местах лишения свободы.

Не менее остро, однако, стоит проблема участия в судебном процессе лиц, обжалующих в кассационном порядке решения судов по уголовным делам.

В апреле отчетного года к Уполномоченному обратился адвокат К. в защиту прав Т., осужденного приговором Краснодарского краевого суда от 21.08.2007 г. Обжалуя этот приговор в кассационной жалобе от 23.08.2007 г., Т. заявил о своем желании принять участие в судебном заседании. Впоследствии Т. в ходатайстве от 15.02.2008 г. попросил рассмотреть дело без него, а в ходатайствах от 17.03.2008 г. и от 25.04.2008 г. заявил о желании изложить свою позицию посредством видеоконференц-связи. В итоге кассационную жалобу Т. рассмотрели без его участия и оставили без удовлетворения.

Не согласившись с этим решением кассационной инстанции, Т. обратился с жалобами в Верховный Суд Российской Федерации, в частности, указав на то, что его не допустили к участию в судебном заседании. Верховный Суд жалобы Т. отклонил со ссылкой на ч. 2 ст. 375 УПК РФ, согласно которой ходатайство об участии в рассмотрении дела в кассационной инстанции может быть заявлено лишь в кассационной жалобе. Следуя такой логике, Верховный Суд, очевидно, должен был подтвердить право Т. на участие в судебном заседании, о чем он первоначально и заявил в кассационной жалобе. Вместо этого Верховный Суд одно из трех ходатайств (о рассмотрении дела без

участия осужденного) удовлетворил, а два других (об участии осужденного в заседании по видеоконференц-связи) – оставил без удовлетворения, отметив, что они были поданы с нарушением установленного для этого срока. Строго говоря, не два, а все три ходатайства были заявлены Т. после истечения срока, предусмотренного для подачи кассационных жалоб.

Столь удивительная избирательность Верховного Суда в толковании процессуальных норм, приведшая к нарушению права Т. на участие в судебном заседании, побудила Уполномоченного в апреле отчетного года обратиться в Президиум Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством об отмене незаконных решений и передаче дела на новое кассационное рассмотрение. Постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2012 г. в удовлетворении указанного ходатайства Уполномоченного отказано. (См. приложение 2.18.1.)

По мнению Уполномоченного, казус, описанный выше, стал возможен во многом по причине не полного урегулирования вопроса о допуске к участию в судебном заседании лиц, обжалующих в кассационном порядке решения судов по уголовным делам. Между тем предоставляемая всем сторонам возможность довести до сведения суда свою позицию по всем аспектам рассматриваемого дела является одной из неотъемлемых гарантий права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 08.12.2011 г. № 1617-О-О указал, что ч. 2. ст. 375 УПК РФ не лишает осужденного права заявить ходатайство об участии в рассмотрении дела не в кассационной жалобе, а в порядке, предусмотренном главой 15 УПК РФ, что предполагает обязанность суда принять по данному ходатайству решение, отвечающее требованиям законности, обоснованности и мотивированности (ч. 4 ст. 7, ч. 3 ст. 376 УПК РФ).

#### ***б) Доступ к правосудию***

Государственная монополия на уголовное преследование по делам публичного, частно-публичного и в некоторых случаях частного обвинения вынуждает граждан для защиты себя и близких от преступных посягательств



обращаться за содействием в правоохранительные органы, где, к сожалению, им далеко не всегда стараются помочь.

Наличие предусмотренных в УПК РФ поводов и оснований для возбуждения уголовного преследования позволяет органам дознания и следствия отказывать гражданам в принятии мер реагирования на том основании, что изложенные ими в заявлении сведения не подтвердились собранными материалами. При этом сами материалы собираются в ходе предварительной проверки, то есть до возбуждения уголовного дела, когда никаких следственных действий не проводится. Таким образом, заявителю отказывают в судебной защите только на том основании, что сотрудники правоохранительных органов не смогли или не захотели собрать достаточные для возбуждения уголовного дела доказательства.

В мае отчетного года три бывших офицера МВД России А., А. и М. обратились к Уполномоченному с просьбой инициировать независимую проверку по фактам коррупции в руководстве МУ МВД России «Волгодонское». В ходе проверки, проведенной представителем Уполномоченного совместно с сотрудниками ГУСБ МВД России, было установлено, что первоначальная проверка ГУСБ МВД России велась открыто, посредством получения объяснений от самих подозреваемых. Оперативно-розыскные мероприятия не проводились. Обязанность собрать и представить доказательства коррупции была возложена на самих заявителей. Таким образом, первоначальная проверка, по сути дела, проводилась как служебная, и результата не дала, то есть не подтвердила, но и не опровергла информацию заявителей. Столь же безрезультатной оказалась и повторная проверка.

По мнению отдельных экспертов, в ситуациях, подобных описанной выше, для выяснения истины можно было бы предоставить заявителю возможность требовать рассмотрения выдвинутых претензий в суде под свою личную ответственность. С одной стороны, это позволило бы заявителю эффективно преодолевать отказ следствия в возбуждении уголовного дела, например, путем обращения непосредственно в суд, а с другой – повысило бы его личную ответственность за итог начатого производства, включающую обязанность понести судебные издержки и уголовную ответственность за заведомо ложный донос.

Со своей стороны, Уполномоченный не готов пока ни согласиться, ни отвергнуть это радикальное предложение и выносит его на суд общественности.

В отчетном году в фокусе внимания Уполномоченного оказалась одна общетеоретическая проблема, имеющая важное практическое значение для обеспечения личного права на судебную защиту. Его неотъемлемой частью является право лица, чьи интересы затрагиваются спором, рассматриваемым в судебном заседании, участвовать в процессе: знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, давать устные и письменные объяснения суду, обжаловать судебное решение и пр.

Отправной точкой для размышлений стало решение Басманного районного суда г. Москвы от 15.05.2012 г. о прекращении начавшихся 6 мая отчетного года так называемых «народных гуляний» у памятника писателю Абаю Кунанбаеву на Чистопрудном бульваре в г. Москве.

Обстоятельства, при которых у памятника Абаю возник своего рода молодежный лагерь, известны и не требуют комментариев. Само судебное решение, вынесенное по заявлению ряда граждан в порядке главы 25 ГПК РФ о признании незаконным бездействия УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве и других государственных органов по прекращению нарушения общественного порядка и природоохранного законодательства, представляется крайне неоднозначным. Проблема, однако, не столько в содержании этого, по мнению Уполномоченного, небесспорного, решения, сколько в том, как Басманный районный суд пресек попытку его обжаловать.

Ее предприняла Ч. – одна из «обитателей» молодежного лагеря, которая обратилась с апелляционной жалобой на указанное судебное решение. Своим письмом от 18.06.2012 г. председатель Басманного районного суда со ссылкой на ст. 320 ГПК РФ вернула жалобу Ч., указав, что она не являлась участницей судебного процесса, а потому не обладала правом апелляционного обжалования.

Посчитав, что этим было нарушено право Ч. на судебную защиту Уполномоченный в октябре отчетного года обратился в Президиум Московского городского суда с кассационной жалобой на решение Басманного районного суда г. Москвы от 15.05.2012 г. Московский городской суд своим определением от 15.10.2012 г. в удовлетворении жалобы отказал на том основании, что Ч. еще не прошла стадию апелляционного обжалования судебного решения. К которому, как уже отмечалось, ее не допустили.

Таким образом, получилось, что свое решение от 15.05.2012 г. Басманный районный суд вынес в отношении третьих лиц – то есть

**всех** «обитателей» указанного молодежного лагеря, которых он презюмировал нарушителями общественного порядка, без привлечения их к участию в процессе. А потом отказал одной из них – Ч. – в праве апелляционного обжалования своего решения, которое затрагивало ее интересы, со ссылкой на то, что она не являлась участницей процесса. Одно это обстоятельство, согласно подп. 4 п. 4 ст. 330 ГПК РФ, являлось безусловным основанием для отмены судебного решения, чего, как известно, не произошло.

В сухом остатке получается очевидное нормативное противоречие: судебное решение, затрагивающее интересы лиц, не участвовавших в деле, подлежит отмене, но сами эти лица его обжаловать не могут, поскольку законодатель не потрудился разработать механизм защиты их прав.

В истории, описанной выше, обратили на себя внимание и другие «странности». В частности, упомянутое судебное решение было вынесено по заявлению «инициативной» группы граждан о признании незаконным бездействия ряда органов государственной власти. Сами же эти органы свое бездействие не оспаривали, более того, охотно его признавали, избавив стороны от необходимости что-либо доказывать. В таких обстоятельствах не лишено, видимо, оснований предположение о том, что «инициативные» граждане и государственные органы, которым они адресовали претензии, могли вступить в сговор с целью ущемления интересов не участвовавших в деле лиц. А это – прямой вызов правосудию.

#### ***в) Обжалование судебных решений в вышестоящем суде***

Проблемы обжалования судебных решений уже не раз поднимались в докладах Уполномоченного. Отчетный год показал, что суды по-прежнему практикуют рассмотрение жалоб на неправосудные решения теми самыми судьями, которые их вынесли.

В январе отчетного года Уполномоченный в порядке ч. 4 ст. 406 УПК РФ направил в адрес председателя Московского городского суда ходатайство в поддержку надзорной жалобы Б. на вынесенное судьей И. решение от 27.05.2011 г. об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконными действий следователя, который подверг самого

Б., выступавшего в качестве адвоката, допросу как свидетеля и на этом основании отвел его от участия в защите.

Вопреки установленным законом требованиям вместо председателя Мосгорсуда надзорную жалобу Б. рассмотрела сама судья И., ожидаемо отказав в ее удовлетворении.

Уполномоченный повторно обратился к председателю Мосгорсуда с просьбой вернуться к рассмотрению своего ходатайства и надзорной жалобы Б. На это обращение Уполномоченного поступил ответ за подписью заместителя председателя Мосгорсуда. Со ссылкой на п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11.01.2007 г. № 1 «О применении судами норм главы 48 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих производство в надзорной инстанции» Уполномоченному разъяснили, что надзорная жалоба, поданная им, как другим субъектом обжалования, не может считаться повторной, и была рассмотрена в качестве первичной. Уполномоченному любезно предложили вновь обратиться к председателю Мосгорсуда для обжалования вышеуказанного решения судьи И.

Отнюдь не пытаясь оспорить правовую позицию Верховного Суда, Уполномоченный не может не констатировать явное нежелание Мосгорсуда разобраться в обстоятельствах, при которых судье И. поручили рассмотреть жалобу на саму себя. По мнению Уполномоченного, никакими правовыми аргументами нельзя обосновать подобную практику, явно противоречащую духу закона и принципам справедливости.

### ***з) Квалифицированная юридическая помощь***

В течении двух последних лет Уполномоченный в своих докладах вынужден обращаться к проблеме незаконных допросов адвокатов в качестве свидетелей с целью их последующего отвода от участия в защите. Отрадно отметить, что в отчетном году подобные незаконные решения следователей в ряде случаев были отменены судами.

В феврале 2011 года адвокат В. обратился к Уполномоченному с жалобой на действия следователей 6 отдела СЧ ГСУ при ГУВД по г. Москве, которые допросили заявителя в качестве свидетеля, а затем на этом основании отвели его от участия в деле в качестве защитника.

В производстве следственной группы 6 отдела СЧ ГСУ при ГУВД по г. Москве находилось уголовное дело, возбужденное по признакам преступления, предусмотренного п.п. «а», «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ. В

январе 2010 года в рамках производства по этому делу адвокат В. присутствовал на допросе своего клиента Н., проходившей по делу в качестве свидетеля. Сразу по окончании допроса Н. следователь той же следственной группы вручил адвокату В. датированную предыдущим днем повестку о вызове его на допрос по тому же делу в качестве свидетеля. Сам допрос начинался через пять минут.

Адвокат В. заявил о незаконности своего допроса в качестве свидетеля. Но следователь, не задав В. ни одного вопроса, составил протокол его допроса, после чего следователь, допрашивавший Н., немедленно вынес постановление об отводе ее адвоката В. от участия в деле, по которому он ранее, то есть только что, был «допрошен» в качестве свидетеля. Вся нехитрая комбинация двух «следователей» была шита откровенно белыми нитками.

Тем не менее Тверской районный суд г. Москвы, куда адвокат В. обратился в порядке ст. 125 УПК РФ, своим постановлением от 05.03.2010 г. в удовлетворении его жалобы отказал. Судебная коллегия по уголовным делам Мосгорсуда оставила это решение в силе.

Скандалное судебное решение было отменено Президиумом Мосгорсуда только после вмешательства Уполномоченного. Повторное же рассмотрение дела в Тверском районном суде г. Москвы в сентябре отчетного года завершилось признанием незаконности действий обоих следователей, прибегших к жульнической уловке в целях устранения из дела неудобного адвоката. Правда, никакого наказания следователи за это не понесли, поскольку успели уволиться. (См. приложение 2.18.2.)

Приветствуя несколько запоздалое торжество справедливости в данном вопросе, на восстановление которой ушло около двух лет, Уполномоченный хотел бы надеяться на то, что сама эта история станет хорошим уроком для всех следователей, а руководителей следственных органов и работников прокуратуры побудит к более строгому контролю за их действиями.

## **19. Изменения в законодательстве о правах и свободах человека**

Отчетный год – первый в работе Государственной Думы VI созыва – стал беспрецедентно «урожайным» на изменения в законодательстве о правах и свободах человека. Многие из принятых нормативных правовых актов вызвали оживленную общественную дискуссию.

Новые законы, принятые в первой половине отчетного года, были нацелены на расширение прав и свобод граждан. В то время как во второй половине отчетного года они по большей части носили ограничительный характер. При этом новые законы проходили через Федеральное Собрание в большой спешке и возможно поэтому содержат немало формулировок и понятий, страдающих правовой неопределенностью, а порой и просто неуместных. (Например, о запрете «нецензурной»(?) брани, что выглядит абсурдным в стране, где сама цензура запрещена ее Конституцией.)

Согласно Федеральному закону от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (в редакции от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ) «**О политических партиях**» минимальная обязательная численность членов политической партии снижена с 40 тысяч до 500 человек. Представлять в Минюст России информацию о продолжении своей деятельности, а в ЦИК России документы финансовой отчетности партии теперь должны один раз в три года, а не ежегодно, как ранее. Инициативные проверки партий уполномоченными органами также разрешаются не чаще одного раза в три года. Такая редакция Закона весьма существенно упрощает процедуру регистрации политических партий. Не случайно по состоянию на конец отчетного года в России существовало уже 54 зарегистрированные политические партии, а год назад их было всего восемь. Не вполне понятно, правда, каким образом партия, насчитывающая всего 500 членов, может создать свои региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Кроме того, само понятие «члены партии» выглядит, пожалуй, несколько архаично. Было бы, возможно, правильнее оперировать понятиями «сторонники партии» или, например, ее «зарегистрированные избиратели».

Вообще говоря, Федеральный закон «О политических партиях» и в своем нынешнем виде, по мнению Уполномоченного, страдает избыточно подробной регламентацией их прав и обязанностей, что вряд ли является его достоинством. По большому же счету, ключевые нормы законодательства о политических партиях можно было бы ограничить: соответствием их устава

и программы Конституции Российской Федерации; запретом на получение финансовых пожертвований из-за рубежа; и, наконец, гарантиями невмешательства в их деятельность любых органов государственной власти и должностных лиц Российской Федерации.

Положительной оценки заслуживает, как представляется, Федеральный закон от 02.05.2012 г. № 41-ФЗ **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления».**

В соответствии с Федеральным законом от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ **«О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации отныне будут избираться непосредственно гражданами из числа кандидатов, выдвинутых политическими партиями либо в порядке самовыдвижения, которых должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) глав муниципальных образований. Кроме того, Закон предусматривает право Президента Российской Федерации по собственной инициативе и в определяемом им самим порядке проводить консультации с кандидатами от партий и самовыдвиженцами.

Возвращение к прямым выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации оценивается многими гражданами положительно. Что же касается введенных Законом «фильтров» – муниципального и президентского – то их конституционность по запросу ряда депутатов Государственной Думы была рассмотрена Конституционным Судом

Российской Федерации в конце отчетного года. По просьбе судьи-докладчика Уполномоченный изложил свое личное мнение по существу поставленных вопросов. Так, в частности, он счел, что участие выборных лиц местного самоуправления в выдвижении кандидата на должность главы субъекта Российской Федерации – это по сути наделение их дополнительными полномочиями, не нарушающее принцип невхождения органов местного самоуправления в систему государственной власти в силу самостоятельности и добровольности принимаемых ими решений. Напротив, Уполномоченный не смог установить конституционных оснований для осуществления Президентом Российской Федерации консультаций с кандидатами на должность главы субъекта Российской Федерации, выдвинутыми партиями, и самовыдвиженцами. По мнению Уполномоченного, такие консультации не предусмотрены частью 1 статьи 85 Конституции Российской Федерации, которая наделяет главу государства правом использования согласительных процедур для разрешения разногласий лишь между органами государственной власти. Кроме того, Закон не допускает вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, в том числе и в части, касающейся выдвижения их кандидатов на выборах любого уровня.

Со своей стороны, Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 24.12.2012 г. № 32-П признал оспаривавшиеся группой депутатов Государственной Думы внесенные изменения указанным Законом не противоречащими Конституции Российской Федерации.

В отчетном году были также приняты: упомянутый выше Федеральный закон от 03.05.2012 г. № 46-ФЗ **«О ратификации Конвенции о правах инвалидов»**; Федеральный закон от 29.02.2012 г. № 14-ФЗ **«О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних»**; в новой редакции от 28.07.2012 г.



Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ **«О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».**

Федеральным законом от 28.07.2012 г. № 139-ФЗ были внесены изменения в три федеральных закона: **«О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «О связи» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».** Законом введены особые требования к размещению и распространению в Интернете информации, способной причинить вред здоровью и развитию детей. В целях ограничения доступа к интернет-сайтам, содержащим такую информацию, предусмотрено создание автоматизированной системы – Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет», содержащих информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, позволяющей идентифицировать замеченные в этом сайты.

Понимая и разделяя мотивы, побудившие законодателей разработать перечисленные законы, Уполномоченный полагал бы все же необходимым в наступившем году осуществить мониторинг их применения, на предмет выявления возможных пробелов и недочетов, в том числе обусловленных их необъяснимо быстрым принятием.

Столь же поспешно, менее чем за месяц, и притом без какого-либо содержательного общественного обсуждения был принят и Федеральный закон от 08.06.2012 г. № 65-ФЗ **«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»**, значительно ужесточивший наказания за нарушение порядка организации и проведения всех этих массовых мероприятий. По мнению Уполномоченного, некоторые из включенных в КоАП РФ наказаний, например, штрафы до 1,5 млн. рублей или обязательные работы, не соответствуют принципам соразмерности и справедливости. Непостижимым образом наказания за административные правонарушения оказались выше,

чем наказания за такие преступления, как «Умышленное уничтожение или повреждение имущества» (ч. 1 ст. 167 УК РФ), «Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем» (ч. 1 ст. 175 УК РФ), «Вандализм» (ч. 1 ст. 214 УК РФ), «Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ» (ч. 1 ст. 221 УК РФ), и многие другие.

В своей прежней редакции Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» содержал подробный и обоснованный перечень мест, где запрещалось проведение этих публичных мероприятий (п. 2 ст. 8 Закона). Эта норма эффективно сдерживала попытки органов власти ряда субъектов Российской Федерации «дополнить» указанный федеральный перечень другими запретными для публичных мероприятий зонами. В число которых зачастую попадали чуть ли не все места, пригодные для проведения публичных мероприятий. Тот же Закон в новой редакции, напротив, предоставил законодателю субъекта Российской Федерации практически полную свободу вводить собственные зоны, запретные для публичных мероприятий. В результате появились или готовятся региональные законы, запрещающие их проводить, например, на тротуарах (Ивановская и Липецкая области), ближе 200 метров от частной земельной собственности без письменного разрешения ее владельца (Чувашская Республика, Челябинская область), на площадях, где находятся органы власти (г. Санкт-Петербург) и т.д. Любые подобные ограничения представляются избыточными и не соответствующими ни норме Закона, позволяющей проводить публичные мероприятия в любых пригодных для этих целей местах (ст. 8), ни рекомендациям ОБСЕ, согласно которым свобода мирных собраний включает и возможность протестовать в прямой видимости от объекта, которому протест адресован. Новая редакция Закона содержит и ряд других ограничений проведения публичных мероприятий, превращая его по существу в «разрешительный». В конце ноября отчетного года изменения, внесенные в Федеральный закон «О

собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», – были рассмотрены в Конституционном Суде Российской Федерации, куда Уполномоченный представил свое заключение. (См. приложение 2.19.1.)

14 февраля 2013 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес Постановление, которым признал противоречащим Конституции Российской Федерации ряд спорных законоположений. Так, Суд установил, что минимальный размер штрафа за нарушения правил проведения массовых мероприятий (10 тыс. рублей для граждан и 50 тыс. рублей для должностных лиц) – не позволяет учесть все обстоятельства дела и обеспечить должную индивидуализацию ответственности; назначение обязательных работ в качестве административного наказания за одно лишь формальное нарушение законодательства о публичных мероприятиях может быть расценено как средство подавления инакомыслия; установление гражданско-правовой ответственности организатора публичного мероприятия за действия его участников вне зависимости от его вины и надлежащей осмотрительности, оказывает сдерживающее воздействие на свободу собраний и противоречит принципам обоснованности и справедливости; норма о специально отведенных местах для публичных мероприятий («гайд-парках»), приводит к неравенству юридических условий реализации гражданами своего права на свободу собраний до тех пор, пока региональные власти не установили такие места, как минимум, в каждом городском округе и муниципальном районе.

В остальной части (включая вопросы о максимальных размерах штрафов; административной ответственности организатора за действия, нанесшие вред здоровью или имуществу; временном запрете выступать организатором массового мероприятия для граждан, дважды в течение года привлекавшихся к административной ответственности) оспариваемые нормы закона признаны соответствующими Конституции Российской Федерации.

Еще быстрее – всего за две недели – были приняты поправки в законодательство о некоммерческих организациях. Согласно Федеральному

закону от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ «**О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента**», российские НКО, участвующие в «**политической деятельности**» на территории России и получающие денежные средства и иное имущество из иностранных источников, обязаны регистрироваться в качестве «**иностранцев**». Многие в Законе вызвали в российском правозащитном сообществе серьезные сомнения. Некоторые из которых представляются обоснованными. Нельзя, в частности, не обратить внимания на чрезвычайно широкую трактовку понятия «политическая деятельность», под которое рискуют попасть едва ли не все правозащитные организации в нашей стране. Такая трактовка позволяет приравнять к политической деятельности любую критику государственных органов. Но ведь в условиях демократии движение за права человека априори носит неполитический характер и, что характерно, объединяет людей самых разных политических взглядов. Эти люди – не враги, а союзники своего государства, стремящиеся помочь ему исправить допущенные ошибки и тем самым стать лучше и сильнее. Именно поэтому в новой России правозащитники, кое-кто из которых еще успел стать узником советских лагерей и тюрем за «диссидентскую» деятельность, активно сотрудничают с государством, при необходимости честно заявляя о своем несогласии с ним по тем или иным вопросам. В целом, думается, что нашей развивающейся демократии не к лицу воспринимать правозащитное движение по шаблонам советского прошлого, оперируя характерными для этого прошлого клише и словесными оборотами.

На принятие Федерального закона от 28.07.2012 г. № 141-ФЗ «**О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации**» ушла одна неделя. Как упоминалось выше, этим Законом «клевета» вновь стала уголовно наказуемым деянием, спустя всего семь месяцев с того дня, когда в

декабре 2011 года ее перевели в разряд административных правонарушений. Какое из двух диаметрально противоположных решений было оптимальным, остается не вполне понятным.

Бурный поток изменений в законодательстве о правах и свободах человека одним из последних в отчетном году вынес на поверхность Федеральный закон от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ **«О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»**. Задуманный как российский ответ на принятый в США «Закон Магнитского», новый Закон вызвал, возможно, наиболее острую дискуссию в активной части общества.

Первые две статьи Закона зеркально повторяют те меры, которые предусмотрены «Законом Магнитского», и в этом смысле обсуждению не подлежат. Как суверенное государство Российская Федерация имела право на ответ, и этим правом воспользовалась. При этом, конечно, нельзя не обратить внимания на содержащуюся в подп. 1 п. 2 ст. 2 Закона императивную норму, запрещающую гражданам США, которым закрыт въезд в нашу страну, распоряжаться своим имуществом, находящимся на ее территории. Как представляется, эта норма плохо корреспондирует положениям статьи 35 Конституции Российской Федерации, декларирующей право каждого распоряжаться своим имуществом и невозможности лишения его иначе как по решению суда. Впрочем, как говорили у нас во дворе, не мы первые начали.

Зато статьи 3 и 4 Закона вызвали много вопросов. Так, ч. 2 ст. 3 Закона отказывает российским гражданам, имеющим также гражданство США, в праве состоять членом или руководить некоммерческой организацией. Однако согласно части 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации, наличие у российского гражданина гражданства иностранного государства «не умаляет его прав». Одним из которых, в соответствии с частью 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации, является право на объединение.

Статья 4 Закона устанавливает запрет на передачу детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам США. В этой связи не вполне понятно, в какой мере согласуется указанная статья с международными обязательствами России, например, вытекающими из ее участия в Конвенции о правах ребенка.

В острой дискуссии о моральных и нравственных аспектах запрета на «американское» усыновление российских детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было сломано уже много перьев. Точка в этой дискуссии, как полагают многие, будет поставлена лишь тогда, когда в результате целенаправленных усилий государства и общества всем нашим сиротам будут созданы такие условия жизни в собственной стране, что вопрос об их усыновлении за границей потеряет актуальность. К сожалению, многие из них в настоящее время лишены возможности реализовать свое естественное право на воспитание в семье и обречены на жизнь в детских домах, даже лучшие из которых не заменят детям тепло семейного очага и любовь родителей. В силу этого Уполномоченный, руководствуясь своей присягой, считает необходимым рассматривать защиту права детей на воспитание в семье как высший приоритет российского государства.

## **20. Права российских граждан за границей и иностранных граждан в России**

Защита прав и интересов граждан Российской Федерации, постоянно проживающих или временно находящихся за границей, осуществляется уполномоченными на то российскими государственными органами, и в том числе Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, на основе норм и принципов международного права, а также многосторонних и двусторонних договоров и соглашений, в которых участвует наша страна. Важно, однако, понимать, что при отсутствии между Россией и конкретным государством соглашения об урегулировании вопросов двойного гражданства, обладатели гражданства такого государства рассматриваются

им исключительно в этом качестве независимо от наличия у них гражданства Российской Федерации. Проще говоря, в описанной ситуации институт Уполномоченного как сугубо не политический государственный орган лишен правовых оснований для рассмотрения их обращений. Он может лишь переадресовать подобные обращения (при необходимости со своими рекомендациями) в государственный орган Российской Федерации, который уполномочен использовать для защиты граждан России за границей не только силу международного закона, но и все политические возможности государства. Таким органом является Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Защита прав иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации осуществляется Уполномоченным в полном объеме и на общих основаниях в соответствии с действующим законодательством и международными обязательствами нашей страны.

В своих докладах за прошлые годы Уполномоченный обращал внимание на необходимость повышения эффективности работы МИД России по защите прав и законных интересов российских граждан за границей. Отчасти это объяснялось самим объемом такой работы, резко возросшим в последние годы. Сказывались, конечно, и другие причины, как то: ограниченность возможностей министерства, нехватка у сотрудников его загранучреждений навыков действий в нестандартных ситуациях, коих в вопросах защиты прав соотечественников за границей возникает великое множество. Тем приятней констатировать, что в отчетном году положение изменилось к лучшему: едва ли не впервые у Уполномоченного не оказалось серьезных претензий к сотрудникам загранучреждений и центрального аппарата МИД России в связи с их работой по защите прав российских граждан за границей. (Оценка начатого МИДом выборочного мониторинга нарушений прав человека в отдельных странах в компетенцию Уполномоченного не входит.) Разумеется, усилия МИД России не всегда приводят к восстановлению прав россиян. В любом случае, однако, эти

усилия свидетельствуют о решимости государства не оставить своих граждан в беде. Важность такого сигнала как для самих соотечественников, так и для властей тех стран, которые они посещают, трудно переоценить.

В июле отчетного года исполнительный директор Экологического правозащитного центра «Беллона» обратился к Уполномоченному в связи с задержанием в г. Минске (Белоруссия) эксперта указанной организации российского гражданина О.

Задержанному вменялось «стандартное» нарушение общественного порядка: матерная брань на улице и отказ ее прекратить по требованию милиции. Обстоятельства задержания О. (знакомые Уполномоченному по отдельным примерам из практики российских правоохранителей) вызывали обоснованные сомнения. В связи с этим Уполномоченный связался с МИД России, попросив поручить консульскому отделу Посольства России в Белоруссии вмешаться в ситуацию. Получив сигнал, сотрудники отдела оперативно отреагировали на арест российского гражданина: посетили его в СИЗО, оказали необходимое правовое содействие, а затем присутствовали на суде, где против О. дали свои «показания» задержавшие его сотрудники милиции. Ожидая, приняв эти показания за чистую монету, судья назначил О. наказание в виде административного ареста сроком на 10 суток. Обжаловать это решение не имело смысла: процедура обжалования в любом случае оказалась бы дольше, чем срок ареста. В итоге О. отбыл свои 10 суток, после чего вернулся в Россию. Однако участие сотрудников консульского отдела российского Посольства в судьбе задержанного имело очень большое значение. И потому что в противном случае наказание, назначенное О., могло бы, наверное, оказаться строже. И потому, что сполна продемонстрировало готовность России не давать своим гражданам в обиду.

Впрочем, в иных ситуациях эта регулярно декларируемая готовность не выдерживает испытаний практикой. Так обычно происходит, когда защита прав конкретного российского гражданина вступает вдруг в противоречие с соображениями «большой» государственной политики. Тут никакие усилия российской дипломатии помочь не в состоянии. Требуются политические решения. Чаще всего эта проблема возникает, когда российских граждан преследуют в странах СНГ. С народами этих стран нас связывает многое – общая историческая память, по-прежнему общие язык и мироощущение, тесные дружеские и родственные узы... Даже только поэтому стратегическая



установка российской внешней политики на строительство долговременных партнерских отношений со странами СНГ не может не вызывать одобрения. Должны ли мы, однако, закрывать глаза на факты нарушения прав российских граждан, нередкие на пространстве СНГ, вопрос совершенно другой. И ответ на него не столь однозначен. Здравый смысл подсказывает, что во имя добрых отношений со странами СНГ какие-то факты подобных нарушений не следует непременно предавать огласке. Но лишь при том понимании, что сами нарушения будут устранены, а права россиян восстановлены. Пока же зачастую нарушения прав российских граждан огласке не предаются, но не устраняются, а просто накапливаются. О некоторых резонансных делах такого рода Уполномоченный уже упоминал в своих докладах. О судьбе российского гражданина Ш., бесследно исчезнувшего в тюрьме Туркмении. О десятках тысяч постоянно проживающих в Туркмении российских граждан, которых туркменские власти всеми правдами и неправдами, но совершенно незаконно пытаются склонить к отказу от гражданства. О натурализованном российском гражданине Э., в 2009 году арестованном властями Республики Узбекистан по явно сфабрикованному обвинению в «незаконном выезде за границу», а в итоге осужденном судом этого государства «за шпионаж в пользу Республики Таджикистан». По каждому из этих и многим другим подобным фактам Уполномоченный в разные годы получал ответственные заверения в том, что для восстановления прав российских граждан делается все необходимое. Результатов этих усилий в отчетном году Уполномоченный не обнаружил.

Со своей стороны, Уполномоченный исходит из того, что соблюдение прав и свобод российских граждан, а равно и находящихся на российской территории иностранцев не должно оказываться в зависимости от состояния межгосударственных отношений России с конкретными странами. Этот тезис одинаково применим в любых ситуациях: и когда отношения хорошие, и когда они, наоборот, плохие. Как, например, у России с Грузией. Анализ

причин ухудшения российско-грузинских отношений, разумеется, не входит в компетенцию Уполномоченного. Но нарушения прав грузинских граждан в России, ставшие результатом ухудшения этих отношений, не могли пройти мимо его внимания. В своих докладах Уполномоченный не раз высказывался на эту болезненную тему. Отчетный год побудил его обратиться к ней вновь в связи с действующим порядком выдачи гражданам Грузии обыкновенных частных виз на въезд в Россию.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает порядок выдачи приглашений иностранным гражданам, намеревающимся посетить нашу страну. Согласно п. 4 ст. 16 указанного Закона, подобные приглашения выдаются территориальными органами ФМС России по ходатайствам граждан Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан. Проблема, однако, в том, что в отношении граждан Грузии действует отнюдь не эта норма Закона, а инструктивное письмо МИД России от 20.03.2009 г. № 10625-кд. В соответствии с этим циркуляром приглашения гражданам Грузии могут выдаваться только по ходатайствам их ближайших родственников из числа граждан России или постоянно проживающих в России граждан Грузии, и только при наличии документов, подтверждающих степень родства. Следует особо подчеркнуть, что указанное инструктивное письмо ограничивает выдачу въездных виз в Россию именно частным лицам, проще говоря, обычным гражданам Грузии, не несущим ответственности за состояние межгосударственных отношений двух стран. Такой подход представляется Уполномоченному не вполне согласующимся с принципами и нормами не только Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», но и человеческой морали.

Исходя из изложенных соображений, Уполномоченный в конце ноября отчетного года обратился к Министру иностранных дел Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос об отзыве инструктивного письма

МИД России. На момент подписания настоящего доклада ответ на обращение Уполномоченного еще не поступил. (См. приложение 2.20.1.)

В отчетном году Уполномоченный, как обычно, осуществлял тесное взаимодействие с коллегами из стран СНГ. Потребность в нем обусловлена, в частности, наличием проблем компенсационных выплат на возмещение вреда здоровью бывших граждан СССР, получивших право на них в одной из союзных республик, а впоследствии переехавших на жительство в другую. Входящие в СССР республики стали независимыми государствами, в силу чего проблемы подобных выплат приобрели международный характер. Опыт показывает, что решить их в рамках прямого взаимодействия национальных уполномоченных по правам человека зачастую оказывается проще, чем по обычным дипломатическим каналам. Как известно, страны СНГ являются участниками межгосударственного Соглашения о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей от 09.09.1994 г. На основании Соглашения работодатель осуществляет компенсационные выплаты своим бывшим работникам независимо от их нынешнего места жительства и гражданства. Трудности же с исполнением Соглашения возникают в связи с банкротством или ликвидацией работодателя, ибо в этом случае компенсационные выплаты берет на себя соответствующее государство. Имеются порой трудности и с переводом денежных сумм по почте. В отчетном году у Уполномоченного на контроле находилось сразу пять жалоб от российских граждан, безуспешно пытавшихся получить положенные им компенсации от работодателей в Республике Узбекистан.

Жители Московской области Н., Г. и Ч., в прошлом работники авиапредприятия Узбекистана, обратились к Уполномоченному в связи с тем, что их бывший работодатель приостановил выплату компенсаций, ссылаясь на отказ Почты Узбекистана осуществить перевод денег в Россию по причине исчерпания некоего «лимита», якобы установленного Правительством Узбекистана. В аналогичную ситуацию попал житель Ульяновской области П., ранее работавший в Узбекистане

на горно-металлургическом комбинате. Наконец, Л. из Краснодарского края не могла получить компенсацию в связи с банкротством своего бывшего работодателя - строительного управления. По всем указанным жалобам Уполномоченный обращался за содействием к Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека, получив в ответ формальные заверения в том, что никаких проблем ни с переводами денег по почте, ни с выплатой компенсаций государством не имеется. Кроме того, Уполномоченный любезно рекомендовала российским заявителям при необходимости обратиться в соответствующие суды по месту нахождения их бывших работодателей.

На момент подписания настоящего доклада от одного из заявителей получено сообщение о получении причитающихся ей сумм в полном объеме. От трех заявителей информации не поступило. По вопросу о невыплате компенсации работнику обанкротившегося предприятия Уполномоченный был вынужден обратиться лично к главе районной администрации по месту регистрации бывшего работодателя. Из полученного ответа следовало, что заявитель должна адресовать свои претензии районному отделению внебюджетного Пенсионного фонда при Минфине Республики Узбекистан. Что заявитель сделала в сентябре отчетного года, на момент подписания настоящего доклада не получив, однако, ответа.

Проще говоря, узбекистанский Уполномоченный в данном вопросе не оказала своему российскому коллеге никакого реального содействия в восстановлении прав российских граждан, нарушенных на территории Республики Узбекистан.

Впрочем, в практике российского Уполномоченного имеются и примеры вполне конструктивного взаимодействия с коллегами из стран СНГ. Радует, что таких примеров все же больше.

В феврале отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба П., проживающей в Московской области. Заявитель сообщила о том, что в 2005 году Низаминский районный суд г. Гянджи, Азербайджан, своим решением обязал ее бывшего работодателя – завод «Биллур» (ныне ОАО «Гянджинское Промышленное Производство») – выплатить ей компенсацию за увечье, полученное еще в 1981 году. Это решение суда бывший работодатель П. не исполнял, вновь и вновь требуя от нее нотариально заверенные копии ранее уже направлявшихся документов.

Расценив действия бывшего работодателя П. как нарушение ее прав, Уполномоченный обратился за содействием к Уполномоченному по правам человека (омбудсману) Азербайджанской Республики. В итоге к вопросу о восстановлении прав П. подключилось Министерство юстиции Азербайджана.

Оперативное вмешательство Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики принесло положительный результат. Менее чем через месяц причитавшаяся П. денежная компенсация была в полном объеме взыскана с должника и направлена заявителю почтой по адресу, указанному в исполнительном листе.

Проблемы защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации многообразны. В своем большинстве эти проблемы возникают вследствие рутинных злоупотреблений, совершаемых сотрудниками среднего и низового звеньев правоохранительных и других государственных органов. Сказывается и латентная недоброжелательность к иностранцам, особенно к приезжим из ряда стран СНГ, бытующая в обществе. При желании отмеченные явления нетрудно объяснить, например, новыми стереотипами массового восприятия иностранцев: от «состоятельных гостей из-за рубежа» до «нищих чужаков, якобы отнимающих работу у коренного населения». Гораздо важнее, однако, задуматься об искоренении подобных стереотипов. А для этого постоянно напоминать не только должностным лицам государства, но и всему обществу о том, что 40 из 48 статей, составляющих главу 2 «Права и свободы человека и гражданина» нашей Конституции, гарантируют иностранным гражданам и лицам без гражданства те же права и свободы, что и российским гражданам. Как показывает опыт Уполномоченного, такое напоминание отнюдь не лишнее особенно с учетом того, что отдельные нарушения прав иностранных граждан порой порождаются системными ошибками российских государственных органов.

В своем докладе за 2008 год Уполномоченный подробно рассматривал абсурдную правовую коллизию между статьей 27 Конституции Российской Федерации (гарантирующей право на свободный выезд из нашей страны каждому, кто законно находится на ее территории) и ст. 3 межправительственного российско-узбекистанского Соглашения о взаимных поездках граждан от 30.11.2000 г., устанавливающей сугубо разрешительный

порядок выезда из России для граждан Узбекистана. Указанная коллизия возникла по техническим причинам. Пример того, какими вопиющими нарушениями прав граждан Узбекистана на территории России она может порой обернуться, Уполномоченный привел в своем докладе за 2011 год. Отчетный год не принес в ситуацию никаких изменений: коллизия между Конституцией Российской Федерации и межправительственным Соглашением России и Узбекистана по-прежнему существует. В связи с этим Уполномоченный считает необходимым вновь поставить вопрос о ее устранении.

## **21. Вопросы развития института российских уполномоченных по правам человека**

В отчетном году уполномоченные по правам человека появились еще в пяти субъектах Российской Федерации – в Чувашской Республике, Республике Марий Эл, в Сахалинской и Тульской областях, в Ямало-Ненецком автономном округе. Таким образом, по состоянию на конец отчетного года институт уполномоченного по правам человека имелся уже в 71 субъекте Российской Федерации. Кроме того, еще в 8 субъектах Российской Федерации – в республиках Бурятия и Тыва, в Вологодской, Мурманской, Новосибирской, Тамбовской и Тюменской областях, а также в Чукотском автономном округе – приняты законы об уполномоченном по правам человека, а самих уполномоченных, надо полагать, изберут в наступившем году. В Ярославской и Владимирской областях проекты региональных законов об уполномоченном по правам человека находятся в стадии обсуждения, а в Курганской и Магаданской областях к их разработке еще, похоже, не приступили.

Создание института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации не является обязательным и зависит исключительно от решения регионального законодателя. С учетом этого немаловажного обстоятельства приведенная выше статистика не может не вызвать большого удовлетворения. Споры о необходимости указанного института, во многом

нового для нашей страны, ушли в прошлое. Настало время его полноценного развития. И здесь задач предостаточно.

Главная из них состоит, как представляется, в том, чтобы создать на базе сообщества российских уполномоченных по правам человека единую систему государственной правозащиты. При всей кажущейся надуманности такой задачи, ее постановка более чем уместна. В соответствии с буквой и духом нашей Конституции российские и иностранные граждане и лица без гражданства должны иметь одинаковые институциональные возможности для защиты своих прав и свобод независимо от того, в каком регионе Российской Федерации они находятся. Одну из таких возможностей, пусть и дополнительную, предоставляет им институт уполномоченного по правам человека, рассматривающий жалобы на действия органов государственной власти и местного самоуправления. Там, где этот институт отсутствует или работает в отрыве от таких же институтов в других регионах, нарушается единство правового пространства страны. Именно поэтому российские уполномоченные по правам человека должны составлять единую систему государственной правозащиты. При этом понятно, что такая система не должна иметь форму обычной административной вертикали: ведь каждый уполномоченный полностью независим и неподотчетен каким-либо государственным органам или их должностным лицам. По-другому и быть не может: независимость в принятии решений – неременная часть мандата любого уполномоченного. Каждый уполномоченный действует строго на основе своего закона – федерального конституционного или регионального. В этих законах возможны известные разночтения, например, в части определения мандата уполномоченного, что тоже вполне нормально.

В описанных условиях искомая система государственной правозащиты должна, видимо, опираться на общие принципы организации института уполномоченного по правам человека и, что особенно важно, на одинаковое понимание всеми уполномоченными своих задач и пределов компетенции. В качестве рабочей гипотезы можно предположить, что стартовые условия для

формирования единой системы государственной правозащиты возникнут, когда институт уполномоченного по правам человека будет:

- создан во всех без исключения субъектах Российской Федерации;
- являться государственным органом с правом юридического лица;
- располагать собственным рабочим аппаратом;
- финансироваться отдельной защищенной строкой соответствующего бюджета;
- действовать на основе максимально унифицированного мандата;
- иметь общую методологию и приоритеты в работе;
- пользоваться надежными гарантиями независимости в принятии решений.

Как нетрудно заметить, перечисленные выше условия в настоящее время обеспечены далеко не в полном объеме. Так ст. 5 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает, что такая же должность **может** учреждаться в субъекте Российской Федерации. Одно это слово, некогда включенное в указанный Закон, долгие годы тормозило, да, в сущности, и сегодня продолжает тормозить процесс становления института уполномоченного по правам человека.

В 11 субъектах Российской Федерации – в республиках Башкортостан, Карелия и Чувашской Республике, в Ивановской, Псковской, Рязанской и Челябинской областях, в Еврейской автономной области, в Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах – уполномоченные по правам человека по-прежнему не имеют ни статуса государственного органа, ни рабочего аппарата, ни отдельного финансирования. Работать они, по существу, не в состоянии. Причем не только потому, что кроме самого уполномоченного работать зачастую просто некому. Но еще и потому, что, не получив организационных, материальных и финансовых гарантий независимости, они оказываются в прямой



зависимости от расположения как раз тех органов региональной власти, которые призваны при необходимости критиковать.

В соответствии со статьями 15 и 16 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» его основная функция состоит в рассмотрении жалоб на действия органов государственной власти и местного самоуправления, на судебные решения и пр. Вместе с тем статья 21 того же Закона предусматривает и возможность инициативных действий Уполномоченного «при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение». Приведенные положения исключительно важны, ибо предоставляют Уполномоченному свободу маневра в ситуациях, требующих его оперативного вмешательства. А таких ситуаций, как показывает опыт, немало. Отключение отопления в больницах или домах для престарелых, чрезвычайные происшествия на транспорте или в воинских частях, волнения осужденных в учреждениях УИС, спонтанные или организованные акции протеста любой направленности, конфликты на межнациональной или межрелигиозной почве... Во всех таких ситуациях могут иметь место нарушения прав человека, по определению носящие массовый характер. Провозглашенное в статье 32 Конституции Российской Федерации право граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления – одна из важнейших основ конституционного строя нашей страны. Любые нарушения этого права по определению имеют особое общественное значение. На основании названной статьи 21 федеральный Уполномоченный, как правило, не оставляет без внимания информацию о подобных нарушениях прав и свобод человека, принимая ее к рассмотрению по собственной инициативе.

Аналогичные нормы присутствуют и в законах об уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации. К сожалению, отчетный год показал, что далеко не все региональные уполномоченные проявляют

готовность ими воспользоваться. Дело иногда обстоит с точностью до наоборот: большинство региональных уполномоченных не проявляют инициативы в рассмотрении информации о массовых нарушениях прав человека, и вполне откровенно говорят о том, что, приняв такую информацию к рассмотрению без жалобы конкретного заявителя, рискуют вызвать недовольство органов власти своего региона. В этой связи следует особо подчеркнуть, что работа уполномоченного по правам человека по необходимости запрограммирована на полемику с должностными лицами органов власти. Это неизбежная часть профессионального риска любого государственного правозащитника, от которого в равной степени требуются как сдержанность в оценках и дипломатичность, так и принципиальность позиции. Говоря об этом, федеральный Уполномоченный ни в коем случае не подталкивает своих коллег в регионах к конфронтации с региональным «начальством». Он хотел бы лишь обратить внимание на то, что при таких различиях в применении одинаковых норм законов об уполномоченных, об общей методологии их работы говорить, естественно, не приходится.

Приведенный выше пример свидетельствует о том, что в определенных обстоятельствах некоторые региональные уполномоченные воздерживаются от действий, предусмотренных их мандатом. В иных ситуациях, однако, они порой с легкостью выходят за его рамки. В отчетном году две такие ситуации привлекли внимание федерального Уполномоченного.

Любой региональный закон об уполномоченном по правам человека ограничивает его компетенцию пределами соответствующего региона. По-другому, естественно, быть не может: законодательство субъекта Российской Федерации распространяется только на его административную территорию. На практике, однако, отдельные уполномоченные склонны, похоже, претендовать на роль защитника выходцев из своего региона, проживающих или находящихся за его пределами. Действуя в своем официальном качестве, они делают громкие заявления, в которых сурово осуждают нарушения прав человека, якобы имеющие место в других субъектах Российской Федерации,

односторонне оценивают возникающие там житейские конфликты с участием их земляков, автоматически вставая на сторону последних.

Со своей стороны, федеральный Уполномоченный расценивает такие действия коллег как выходящие за рамки их территориальной компетенции, и, что особенно тревожно, провоцирующие межэтнические трения. В связи с этим Уполномоченный призывает коллег в регионах шире практиковать товарищеское взаимодействие, обращаясь за помощью к тому из них, с чьей территории поступил сигнал о нарушении прав человека.

Летом отчетного года Уполномоченный по правам человека одной из стран СНГ совершил поездку по ряду северокавказских регионов России с целью заключения соглашений о сотрудничестве с уполномоченными этих регионов. Консультируя коллег по вопросу о правовых аспектах подобных соглашений, федеральный Уполномоченный рекомендовал воздержаться от их подписания. При этом он указал, что все соглашения такого рода в любом случае не являются договорами между государствами и, соответственно, не подпадают под действие ни Венской Конвенции о праве международных договоров (от 1969 г.), ни Федерального закона от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Вместе с тем в соответствии с пунктом «о» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации все вопросы координации международных связей субъектов Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому вопрос подписания искомых соглашений требовал согласования с федеральными органами исполнительной власти в лице МИД России. Кроме того, п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» вопросы международного сотрудничества в области прав человека отнесены к его ведению. Федеральный Уполномоченный также подчеркнул, что в соответствии с нормами международного права международные договоры и соглашения принято заключать между равными партнерами, то есть в данном случае между ним и упомянутым Уполномоченным по правам человека

государства-участника СНГ. Незамедлительно связавшись с последним, федеральный Уполномоченный предложил ему подписать соответствующее соглашение о сотрудничестве, что и было сделано летом отчетного года. При подписании соглашения с российской стороны было подчеркнуто, что его действие распространяется и на сотрудничество с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации. О своей позиции и действиях федеральный Уполномоченный проинформировал МИД России, который их полностью одобрил.

Обе описанные выше « типовые » ситуации оказались нетрудными для анализа, что позволило Уполномоченному прийти к однозначным выводам по существу возникших вопросов. Хочется надеяться на то, что эти выводы будут приняты к сведению его коллегами в регионах.

Более сложным оказался еще один возникший в отчетном году вопрос – о взаимодействии региональных уполномоченных с работающими в их регионах территориальными подразделениями федеральных органов власти – Минобороны, Минюста и МВД России, Прокуратуры Российской Федерации и др. В отчетном году имели место случаи, когда должностные лица указанных территориальных подразделений отказывались от взаимодействия с региональными уполномоченными со ссылкой на то, что законы субъектов Российской Федерации не наделили последних таким правом. В плане законодательного регулирования вопроса полной ясности нет. В связи с этим многие региональные уполномоченные выходят из положения, подписывая со « своими » территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти специальные соглашения о сотрудничестве. Приветствуя подписание таких соглашений, федеральный Уполномоченный не может, однако, не констатировать, что они не порождают прав и обязательств сторон, а только выражают их добрую волю, которая в случае гипотетического конфликта между сторонами может быть подвергнута серьезным испытаниям. Естественно, с немалым ущербом для авторитета и эффективности уполномоченного.

Желая глубже изучить вопрос их взаимодействия с соответствующими территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, аппарат федерального Уполномоченного в ноябре отчетного года обратился ко всем региональным уполномоченным с просьбой поделиться имеющимся позитивным опытом такого взаимодействия. К сожалению, на момент подписания настоящего доклада ответы на этот запрос поступили только от тринадцати региональных уполномоченных.

В целом же все изложенные выше вопросы, как, впрочем, и многие другие, им подобные, чаще всего порождаются пробелами в законодательном регулировании деятельности региональных уполномоченных. Строго говоря, федеральное законодательство их деятельность почти никак не регулирует. Обычно это объясняют тем, что должность регионального уполномоченного учреждается в соответствии с конституцией (уставом) или законом субъекта Российской Федерации. Дискуссия о том, достаточно ли такого закона для полноценной работы регионального уполномоченного, ведется давно и безрезультатно. Но вот ситуация, в которой отсутствие законодательного регулирования их работы на федеральном уровне оборачивается для региональных уполномоченных серьезной практической проблемой.

Как известно, согласно пункту 2 статьи 11 указанного Федерального конституционного закона, федеральный Уполномоченный «не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели». Эта норма полностью соответствует установке, которую дал Президент Российской Федерации в ходе встречи с российскими уполномоченными по правам человека в августе отчетного года (о чем пойдет речь ниже). Глава российского государства особо подчеркнул, что «омбудсман не должен быть связан с какой-то конкретной политической партией и не должен заниматься политической деятельностью, чтобы его работа была абсолютно выведена за рамки политического процесса...». С таким совершенно верным подходом нельзя не согласиться. Как, однако, быть региональным уполномоченным?

В свое время взятая из Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» норма о невозможности его членства в политических партиях была включена в соответствующие региональные законы. Однако в 2011 году ее начали из них исключать по представлению органов прокуратуры. Так, в частности, поступили в Костромской, Липецкой и Омской областях. Главный довод органов прокуратуры сводится к тому, что права и свободы гражданина, в том числе и право состоять в политической партии, могут быть ограничены только федеральным законом. Этот аргумент непросто опровергнуть, но еще труднее с ним согласиться.

В итоге остается лишь констатировать, что для приведения мандата регионального уполномоченного в соответствие с более чем естественным требованием его неучастия в политических партиях только регионального закона недостаточно. Потребуется разработать и принять отдельный федеральный закон, регулирующий общие принципы деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Об этом и о многом другом шла речь на состоявшейся 16 августа отчетного года встрече Президента Российской Федерации с российскими уполномоченными по правам человека. В ходе своего выступления и последовавшего за ним обмена мнениями глава российского государства сделал целый ряд программных заявлений. (См. приложение 2.21.1.) По итогам встречи Президент Российской Федерации дал поручение создать рабочую группу для подготовки предложений об изменениях и дополнениях законодательства, регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека. На момент подписания настоящего доклада рабочая группа еще не была создана.

## **22. О награждении медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

В целях поощрения подвижнической деятельности в области защиты прав и свобод человека учреждена медаль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Спешите делать добро». Согласно утвержденному 18 июля 2005 года Положению о медали, ее могут быть удостоены граждане России и других государств (индивидуально или в группе), а также общественные организации. Критериями для присуждения медали являются самоотверженность, героизм и мужество, проявленные в ситуации реальной угрозы жизни, нарушения прав человека, поступки, совершаемые по воле сердца, порой за гранью возможного, а подчас из простого желания помочь – будь то взрослый или ребенок, восстановить справедливость.

Представления к награждению медалью вносят правозащитные и любые другие общественные организации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, министерства и ведомства Российской Федерации.

Решения о награждении принимаются специально созданной Комиссией и утверждаются Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Награждение производится ежегодно 10 декабря каждого года – в день принятия Всеобщей Декларации прав человека.

В 2012 году медали «Спешите делать добро» были удостоены:

**Абрамкин Валерий Федорович** – известный правозащитник, директор региональной общественной организации Центр содействия реформе уголовного правосудия, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

В 1978 году В.Ф. Абрамкин стал одним из основателей «самиздатовского» журнала «Поиски». По недоброй советской традиции уже

в 1979 году за свою правозащитную деятельность он угодили за решетку, долгих шесть лет проведя в местах лишения свободы. После освобождения отбывал ссылку в Тверской области. Вернувшись в г. Москву в 1989 году, В.Ф. Абрамкин активно взялся за изучение проблем реформирования отечественной пенитенциарной системы. Был инициатором создания и руководителем таких общественных организаций, как «Тюрьма и Воля», «Общественный Центр гуманизации пенитенциарной системы», «Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия». С 2006 года В.Ф. Абрамкин – член правления Фонда «В защиту прав заключенных».

25 января 2013 года Валерий Федорович Абрамкин скончался в г. Москве после тяжелой продолжительной болезни.

***Воробьев Андрей Иванович*** – выдающийся врач, доктор медицинских наук, академик, Министр здравоохранения России в 1991 – 1992 годах.

С 1987 года по 2011 год А.И. Воробьев – директор Гематологического научного центра Российской академии медицинских наук. Руководил оказанием медицинской помощи пострадавшим в техногенных и природных катастрофах последних десятилетий.

А.И. Воробьев внес огромный вклад в изучение радиационной патологии. Разработал принципы и методику экстренной помощи пострадавшим в условиях массовых радиационных поражений. За заслуги в ликвидации медицинских последствий аварии на Чернобыльской АЭС награжден орденом Ленина.

На посту Министра здравоохранения новой России, много сделал для сохранения достижений советской системы здравоохранения. В далеком уже 1992 году стал идеологом и инициатором подготовки принципиально важного указа Президента Российской Федерации о государственном финансировании дорогостоящих видов лечения.

Всегда увлеченный своим делом, прямой, честный, по-настоящему светлый человек А.И. Воробьев пользуется заслуженной любовью и



уважением всех, кому посчастливилось знать его по совместной работе и общественной деятельности.

**Ханевич Василий Антонович** – историк, общественный деятель, автор научных и публицистических работ по проблемам истории политических репрессий в Сибири.

В.А. Ханевич – бессменный руководитель Томского мемориального музея «Следственная тюрьма НКВД», открытого в 1996 году в восстановленном подвальном помещении, где с 1923 года по 1944 год размещалась внутренняя тюрьма ОГПУ-НКВД.

Самоотверженная деятельность В.А. Ханевича по восстановлению исторической памяти нации – весомый вклад в развитие гражданского общества новой России.

**Иванова Татьяна Васильевна** – учитель русского языка и литературы средней школы № 575 Василеостровского района г. Санкт-Петербурга.

В последние годы Т.В. Иванова регулярно привлекалась к работе в участковых избирательных комиссиях на выборах всех уровней. В декабре 2011 года, возглавляя участковую избирательную комиссию № 99 на выборах в Государственную Думу и Законодательное собрание г. Санкт-Петербурга, отказалась участвовать в фальсификации голосования и открыто заявила о давлении, оказанном на нее и членов ее комиссии районным «начальством». Предотвратив нарушения избирательного законодательства на вверенном ей избирательном участке, подверглась за это травле и преследованиям со стороны руководителей районного образования. В феврале отчетного года была вынуждена уволиться из школы «по собственному желанию».

**Авдеев Роман Иванович** – генеральный директор «Концерн «РОССИУМ», банкир.

Состоявшись как крупный финансист, Р.И. Авдеев приобрел немалый опыт оказания спонсорской помощи детским домам. Придя однажды к выводу о том, что никакие пожертвования не заменят детям ни утраченного

семейного тепла, ни обретаемых в общении с родителями жизненных навыков, Р.И. Авдеев стал усыновителем. Сегодня в его дружной семье растут четверо родных и девятнадцать приемных детей. «Мы не делим детей на своих и приемных. Все они НАШИ с женой ДЕТИ», – любит говорить Р.И. Авдеев.

*Грачева Людмила Михайловна* – ветеран народного образования, директор Таежинской начальной школы Богградского района Республики Хакасия.

В 2002 году при поддержке мужа и двоих родных детей взяла на воспитание шестерых приемных. Своим благородным примером вдохновила односельчан. Сегодня в деревне Таежная созданы еще пять приемных семей.

Человек с большим сердцем, ощущающая чужую боль и невзгоды как свои собственные Л.М. Грачева принадлежит к числу тех незаметных героев, на которых во все века стояла русская земля.

## **Закон сильнее власти** (вместо заключения)

2012 год был трудным для всех тех, кто по зову сердца и по долгу службы активно участвовал в деле защиты конституционных прав и свобод человека.

Для нашей страны, быть может, более чем для многих других, характерно весьма сложное, порой разновекторное развитие. В этом плане отчетный год не был исключением. В его описании, возможно, было бы уместно вспомнить давнюю политическую формулу: «Шаг вперед, два шага назад». Наверное, только историки будущего смогут объективно и спокойно разобраться в том, какие из событий отчетного года оказались наиболее важными и определяющими для дальнейшего развития нашего общества, в частности в его правовом и правозащитном аспектах.

Ясно одно: уровень самосознания, самовыражения нашего общества, по меньшей мере, наиболее активной его части существенно возрос. Это очевидно для тех, кто наблюдал за значительной активизацией наших граждан во многих сферах – от волонтерского движения до манифестаций политического характера. Возросла и консервативная реакция на упомянутый выше процесс. Громче и активнее проявили себя радикальные настроения различных, зачастую противоположных оттенков.

В этих условиях сохранять объективность, непредвзятость в деле отстаивания конституционных прав и свобод граждан перед лицом злоупотреблений со стороны должностных лиц различных государственных структур Уполномоченному, да и не только ему, было непросто. Ведь в спокойной обстановке несогласие с той или иной позицией порождает дискуссию. В накаленной обстановке любая позиция и даже отказ от занятия позиции вызывает раздражение, а временами и озлобление. А это зачастую может привести к необратимым последствиям.

Именно поэтому в течение всего отчетного года Уполномоченный неоднократно и настойчиво говорил о необходимости снижения тона общественной полемики, о большей толерантности, об обучении и самообучении слушать и слышать друг друга, об отказе от восприятия общественных и политических реальностей в чёрно-белом цвете, что неотвратимо ведет к превращению оппонента во врага.

К сожалению, отчетный год вряд ли привел к какому-либо прогрессу в этой области. Скорее наоборот. Есть подозрение, что крайне опасный для будущего страны принцип «кто не с нами, тот против нас», принцип, между прочим, вызывающе антихристианский, вновь становится все более востребованным в нашем дискурсе. Он со все большей охотой и даже своего рода злорадным энтузиазмом подхватывается различными участниками дискуссии о прошлом, настоящем и будущем нашей страны.

Крайне важно, чтобы уже в текущем году этот энтузиазм взаимобичевания начал уступать место рационализму взаимопонимания. А спор о проблемах перестал бы подменяться личностным шельмованием.

В этих условиях привычный эпиграф доклада Уполномоченного – «Закон сильнее власти» – должен как никогда прежде обрести действенность в нашей стране.

Хотелось бы только сделать ряд коротких пояснений к нему. Чтобы закон стал ЗАКОНОМ он должен вызывать признание и уважение граждан.

А для этого, во-первых, ему надлежит быть в хорошем смысле консервативным. Закон не должен превратиться в служанку сиюминутной конъюнктуры. Иначе это будет не закон, а нечто вроде передовой статьи не самой лучшей газеты.

Во-вторых. Закон должен быть итогом серьезных общественных дискуссий, а не предшествовать им. Только так можно укреплять обратную связь между государством и обществом.

В-третьих. В строгом соответствии с буквой и духом Конституции Российской Федерации новые законы должны конкретизировать, а не ограничивать сформулированные в ней права и свободы российских граждан.

В четвертых, в законе не должно быть места различного рода туманностям и правовым неопределенностям. Именно в них заключена главная опасность произвола и субъективизма в системе отношений «личность-государство».

В пятых. О законе судят не по его тексту, а по качеству реализации его на практике. Наша ахиллесова пята – не столько законотворчество, сколько законоприменение. Особенно в том, что касается реализации на практике положений Главы 2 Конституции Российской Федерации.

Основанный на таких принципах ЗАКОН может и должен стать СИЛЬНЕЕ ВЛАСТИ.

Именно такой баланс заложен в основу Конституции Российской Федерации. Как сказано в ее статье 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

**В. ЛУКИН**

Москва, 19 февраля 2013 года