УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРМСКОМ КРАЕ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ)

Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Пермском крае

Пермь, 2017

УДК 342.5
ББК 67.400.6
С76

Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Пермском крае : кол. моногр. / Уполномоч. по правам человека в Перм. крае ; под редакцией Т. И. Марголиной. – Пермь, 2017. – 300 с.

ISBN

Рецензенты:

Доктор юридических наук, профессор, заместитель декана юридического факультета ПГНИУ по научной работе Ольга Анатольевна Кузнецова.

Доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой социальной работы и конфликтологии юридического факультета ПГНИУ Зинаида Петровна Замараева.

Авторы монографии:

Викуленко Канстанция Владимировна, руководитель аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (глава 2 раздела 1, главы 1 и 2 раздела 4).

Марголина Татьяна Ивановна, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, профессор кафедры социальной работы и конфликтологии юридического факультета ПГНИУ (глава 2 раздела 3, глава 3 раздела 4, общая редакция).

Павлова Элина Сергеевна, главный специалист отдела по содействию защите прав и свобод граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в городе Москве (глава 1 раздела 1).

Сунгуров Александр Юрьевич, президент Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра «Стратегия», профессор кафедры конфликтологии философского факультета СПбГУ (раздел 2).

Цепенникова Ирина Геннадьевна, начальник отдела по работе с обращениями граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (глава 1 раздела 3).

Цыпуштанова Александра Михайловна, консультант информационно-аналитического отде-

ла аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (глава 3 раздела 5).

Шевченко Дмитрий Борисович, начальник отдела по работе с правоохранительными органами аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (глава 2 раздела 4).

Ясырева Лидия Александровна, начальник информационно-аналитического отдела аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, ассистент кафедры социальной работы и конфликтологии юридического факультета ПГНИУ (главы 1 и 2 раздела 5).

Елена Александровна Веселкова (литературная редакция)

В настоящей монографии дается анализ становления и развития института Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в исторической перспективе длительностью в 15 лет (с 2001 по 2016 год). Анализ проводится с учетом подходов к оценке эффективности деятельности государственного правозащитника. Монография предназначена для представителей органов власти, надзорных органов, государственных правозащитников, ученых, представителей некоммерческих организаций, преподавателей и студентов юридических факультетов, журналистов и всех, кто интересуется проблемами защиты прав человека.

Содержание

Предисловие 9

Раздел 1. Правовые основы деятельности института Уполномоченного 14
Глава 1. Международные правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека 14
Глава 2. Анализ регионального законодательства об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае (Пермской области) 32

Раздел 2. История российского института Уполномоченного по правам человека 66

Раздел 3. Эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека.....90
Глава 1. Факторы, влияющие на эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.....90
Глава 2. Об эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае 120

Раздел 4. Взаимодействие в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.....134
Глава 1. Взаимодействие Уполномоченного с государственными органами и органами местного самоуправления 134
Глава 2. Взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Администрацией Президента Российской Федерации 197
Глава 3. Международное сотрудничество в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина 215

Раздел 5. Содействие развитию институтов гражданского общества, правовое просвещение 242
Глава 1. Содействие развитию гражданского общества в Пермском крае 242
Глава 2. Содействие межнациональному, межконфессиональному миру и согласию в Пермском крае 269
Глава 3. Просветительская деятельность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае 279

Заключение 296

Предисловие

Авторы этой коллективной монографии имеют прямое отношение к становлению нового для Российской Федерации государственного института защиты прав человека, который, по словам Президента России В. В. Путина, «руководствуется исключительно интересами людей и защищает их права, опираясь на свои полномочия, закон и на свою совесть».

Концептуальные подходы к пониманию сущности прав человека подразумевают не только признание человека и его прав высшей ценностью любого государства, не только наличие обязательных ограничителей исполнительной власти, как внутригосударственных (парламентский и гражданский контроль, конституционный надзор), так и наднациональных по линии Совета Европы и Организации Объединённых Наций, но и наличие государственных правозащитных институтов. Каждый человек должен иметь гарантии заявить и защитить свои права как самостоятельно, так и через систему государственных и общественных институтов защиты его прав.

Пермский институт защиты прав человека создавался в первое десятилетие нового российского государства по инициативе гражданских институтов при заинтересованности законодательной власти и губернатора Пермской области Геннадия Вячеславовича Игумнова.

Рождение совершенно нового государственного института было достаточно сложным. Первый Упол-

номоченный по правам человека в Пермской области Сергей Николаевич Матвеев сыграл решающую роль в его становлении, выстроив деловые отношения с государственными надзорными органами, судейским сообществом, губернатором Пермской области Юрием Петровичем Трутневым.

В 2004 году, в связи с отъездом С. Н. Матвеева в другой регион, губернатор Пермской области Олег Анатольевич Чиркунов принял решение о продолжении работы института. В 2005 году он внёс кандидатуру Т. И. Марголиной на должность Уполномоченного по правам человека в области. После объединения двух субъектов РФ в 2007 году должность приобрела краевой статус.

В последующие годы ни у законодателей, ни у губернатора края не было сомнений в поддержке и развитии института Уполномоченного по правам человека, в создании специализированных институтов защиты прав ребёнка и защиты прав предпринимателей. Важной вехой в развитии государственной правозащиты стали законодательные инициативы Президента РФ В. В. Путина о закреплении статуса и полномочий региональных государственных правозащитников в федеральных законах.

Уполномоченный по правам человека и его аппарат в сотрудничестве с правозащитным сообществом и государственными надзорными органами в течение 15 лет создают в регионе атмосферу защищённости человека от неправомерных действий должност-

ных лиц, возвращают веру в справедливость, в достоинство человека, в возможность сотрудничества органов власти и граждан для решения сложных социально-экономических проблем, утверждают безусловность приоритета прав человека в деятельности органов власти и местного самоуправления.

Как это получается на практике, насколько эффективны действия новой государственной институции, востребованы ли возможности регионального омбудсмана населением – эти и другие вопросы стали предметом настоящего исследования и предоставляются читательской аудитории.

С уважением,
Уполномоченный по правам человека в Пермском крае

Т. И. Марголина

Раздел 1.

Правовые основы деятельности института Уполномоченного

Раздел 1. Правовые основы деятельности института Уполномоченного

Глава 1. Международные правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека

Согласно части 1 статьи 17 Конституции России, в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией[1].

Права и свободы, их признание, соблюдение и защита базируются на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных институтах, среди которых можно отметить Венскую декларацию и Программу действий, Парижские принципы, Международную хартию эффективного омбудсмана, Европейский институт омбудсмана.

Венская декларация и Программа действий

Международный документ «Венская декларация и Программа действий» был принят на Всемирной конференции по правам человека в Вене 25 июня 1993 года.

---

[1] Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. С. 439.

Конференция отметила, что поощрение и защита прав человека являются вопросом первостепенного значения для международного сообщества и что конференция предоставляет уникальную возможность для проведения всестороннего анализа международной системы и механизма защиты прав человека с целью укрепления и, таким образом, поощрения более полного соблюдения этих прав справедливым и сбалансированным образом.

Конференция поощряет создание и укрепление национальных учреждений, принимая во внимание «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений» и признавая, что каждое государство имеет право избирать такие структуры, которые в наибольшей мере соответствуют его конкретным потребностям на национальном уровне.

Каждому государству следует создать эффективную систему средств правовой защиты для рассмотрения жалоб в связи с нарушениями прав человека и устранения таких нарушений. Система отправления правосудия, включая правоохранительные органы, и органы прокуратуры, и особенно работников независимых судебных органов и адвокатуры, в полном соответствии с применимыми стандартами, содержащимися в международных договорах о правах человека, имеет исключительное значение для всесторонней и не-

дискриминационной реализации прав человека и является неотъемлемым элементом процессов демократизации и устойчивого развития. В данном контексте необходимо надлежащим образом финансировать учреждения, занимающиеся отправлением правосудия, и международному сообществу следует увеличить объем как технической, так и финансовой помощи в этих целях.

Конференция подтверждает важную и конструктивную роль, которую играют национальные учреждения по вопросам поощрения и защиты прав человека, в частности в качестве консультативных структур при компетентных органах, их роль в устранении нарушений прав человека, распространении информации о правах человека и обучении вопросам прав человека[2].

Парижские принципы

В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)», которые изложены в приложении к резолюции 48/134 от 20 декабря 1993 года (№ 9411626).

---

[2] Венская декларация и Программа действий. Принята на Всемирной конференции по правам человека, Вена, 25 июня 1993 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Раздел «Декларации». URL: http://www.un.org/ru/documents/ (дата обращения: 12.02.2017).

Парижские принципы включают в себя все аспекты деятельности национальных институтов омбудсманов от подходов к организации института до основных методов работы.

В данном основополагающем международном документе подробно изложены задачи, полномочия, функции, состав и гарантии независимости, методы работы национальных учреждений, занимающихся защитой прав человека.

Согласно Парижским принципам, главная задача национальных омбудсманов – поощрять и защищать права человека. Полагаем крайне важным изложить данный документ полностью.

Полномочия и функции

1. На национальное учреждение возлагается задача поощрять и защищать права человека.

2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.

3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:

а) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе (по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обраще-

ния в более высокую инстанцию) мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:

i) любые законодательные и административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; в этой связи национальное учреждение изучает действующее законодательство и административные положения, а также законопроекты и предложения и выносит рекомендации, которые оно сочтет целесообразными для обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам в области прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, поправки к действующему законодательству и принятие или изменение административных мер;

ii) любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть;

iii) подготовка докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;

iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;

b) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;

c) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;

d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам ООН, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;

e) сотрудничает с ООН и любыми другими организациями системы ООН, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;

f) содействует разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и прини-

мает участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;

g) предаёт гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности, путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей:

a) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональ-

ных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых;

b) различных философских и религиозных течений;

c) университетов и квалифицированных экспертов;

d) парламента;

e) правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).

2. Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

3. Для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата. Мандат может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера состава национального учреждения.

Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

a) свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;

b) заслушивает любое лицо и получает любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к сфере его ведения;

c) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций;

d) проводит заседания на регулярной основе и, в случае необходимости, с участием всех своих членов после их надлежащего уведомления;

e) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;

f) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсманами, арбитрами или другими аналогичными органами);

g) учитывая основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности, детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

Национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

a) достижение урегулирования путем примирения, или, в установленных законом пределах,

путем вынесения обязательных решений, или, в случае необходимости, на основе конфиденциальности;

b) уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;

c) заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;

d) представление рекомендаций компетентным органам, в частности путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав[3].

Международная хартия эффективного омбудсмана

Еще одним важным международным документом относительно деятельности государственных правозащитных институтов, разработанным в Варшаве в 2002 году, считается Международная хартия эффективного омбудсмана, которая определяет принципы национальных законодательств о деятельности омбудсмана, выделяет критерии

[3] Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 49 (A/48/49), стр. 369–370.

независимости, объем контрольных полномочий и границы вмешательства омбудсмана, а также порядок его деятельности.

В Международной хартии эффективного омбудсмана отмечается, что институт омбудсмана занял прочную позицию фундаментального правозащитного органа во многих странах мира. За этим институтом закреплены право контролировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина, независимость от органов, деятельность которых ему предстоит контролировать, а также право обращаться в соответствующие органы с заявлениями (рекомендациями), которые, однако, не являются обязательными для их адресатов. Различия в деятельности института омбудсмана в разных странах мира касаются, прежде всего, таких вопросов, как уровень зависимости омбудсмана от назначающего его органа (а также тип этого органа, равно как и условия и порядок назначения на должность и освобождения от должности омбудсмана этим органом); субъектные и предметные рамки осуществляемого омбудсманом контроля (например, исключение контроля деятельности парламента, правительства, то есть совета министров, представительских органов местного самоуправления – советов, действующих inplena, армии и работников публичных служб; судов и правоохранительных органов, контролирование которых ограничивается лишь про-

веркой законности, и т. п.). Объем вмешательства определяется после выявления нарушения права (ограничение к праву представления рекомендаций или же возможность участия в производстве перед компетентными органами либо обжалование дефектных актов и действий, инспирирование нормотворческой деятельности и др.).

Эти урегулирования имеют существенное воздействие на эффективность института омбудсмана[4].

Европейский институт омбудсмана (European Ombudsman Institute)

Международным институтом, играющим важную роль в повышении эффективности деятельности омбудсманов, является Европейский институт омбудсмана – авторитетная европейская организация, созданная в 1982 году как научное общество, которое с 1988 года имеет статус международной общественной организации.

Как отмечается на официальном сайте, основными направлениями деятельности Европейского института омбудсмана являются:

- распространение идеи омбудсмана и содействие ей;

---

[4] Международная хартия эффективного омбудсмана [Электронный ресурс] // Европейский омбудсман: журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека. Варшава, 2002. URL: http://euro-ombudsman.org/(дата обращения: 12.02.2017).

- научные изыскания и исследования в области вопросов прав человека, защиты граждан и омбудсмана;
- поддержка местных, региональных, национальных и международных учреждений омбудсмана;
- содействие обмену опытом на национальном, европейском и международном уровне;
- активное содействие расширению социальных, экономических и культурных прав;
- сотрудничество с местными, региональными, национальными и международными учреждениями с одинаковой или подобной целевой установкой;
- сотрудничество с Верховным комиссаром ООН по правам человека, Комиссаром по правам человека Совета Европы, Европейским Омбудсманом и другими международными институтами с целью содействия и обеспечения прав человека[5].

Членами Европейского института омбудсмана является большинство европейских учреждений омбудсмана, уполномоченные по правам человека национального, регионального и местного уровня, ученые, заинтересованные в изучении и развитии этого государственного правозащитного института[6]. Среди членов Правления Евро-

---

[5] European Ombudsman Institute: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.eoi.at/ (дата обращения 12.02.2017).

[6] European Ombudsman Institute: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: http://www.eoi.at/ (дата обращения 12.02.2017).

пейского института омбудсмана из России следует отметить Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Татьяну Мерзлякову и президента Санкт-Петербургского центра «Стратегия» Александра Сунгурова.

В 2015 году вице-президентом Европейского института омбудсмана избран Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Александр Шишлов[7].

В России заседания Правления Европейского института омбудсмана проходили: в сентябре 2012 года в Санкт-Петербурге[8], в апреле 2013 года в Екатеринбурге[9], в июне 2016 года в Москве[10].

---

[7] Александр Шишлов избран вице-президентом Европейского института омбудсмана [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. URL: http://ombudsmanspb.ru/21_09_2015_aleksandr_shishlov_izbran_vitse_prezide (дата обращения 12.02.2017).

[8] Правление Европейского института омбудсмана заседало в Мариинском дворце Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] // Европейский омбудсман: журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека. URL: http://euro-ombudsman.org/ (дата обращения 12.02.2017).

[9] Уральская столица впечатлила европейских уполномоченных по правам человека [Электронный ресурс] // ОБЛГАЗЕТА.RU: официальный сайт «Областной газеты» (Екатеринбург). URL: https://www.oblgazeta.ru/politics/8409/ (дата обращения: 12.02.2017).

[10] В заседании Правления Европейского института омбудсмана приняла участие Уполномоченный по правам человека Татьяна Мерзлякова [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. URL: http://ombudsman.midural.ru/news/show/id/1406 (дата обращения: 12.02.2017).

В сентябре 2016 года на очередном заседании Правления Европейского института омбудсмана в Никосии (Кипр) рассматривался вопрос в связи с недопуском российской паралимпийской сборной до участия в Паралимпийских играх – 2016 в Рио-де-Жанейро[11].

[11] Уполномоченный по правам человека в Свердловской области выступила в защиту российских паралимпийцев перед Европейскими омбудсманами [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. URL: http://ombudsman.midural.ru/news/show/id/1595.

Использованные источники и литература

Правовые акты – источники права

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. С. 4398.
2. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 49 (A/48/49). С. 369–370.

Электронные ресурсы

1. Венская декларация и Программа действий. Принята на Всемирной конференции по правам человека, Вена, 25 июня 1993 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/ (дата обращения: 12.02.2017);
2. Международная хартия эффективного омбудсмана // Европейский омбудсман: журнал о деятельности национальных учреждений по правам человека. Варшава, 2002. URL: http://euro-ombudsman.org/(дата обращения: 12.02.2017).
3. European Ombudsman Institute. URL: http://www.eoi.at/ (дата обращения 12.02.2017).
4. Александр Шишлов избран вице-президентом Европейского института омбудсмана. URL: http://ombudsmanspb.ru/21_09_2015_

aleksandr_shishlov_izbran_vitse_prezide (дата обращения: 12.02.2017).
5. Правление Европейского института омбудсмана заседало в Мариинском дворце Санкт-Петербурга. URL: http://euro-ombudsman.org/ (дата обращения: 12.02.217);
6. Уральская столица впечатлила европейских уполномоченных по правам человека // ОБЛГАЗЕТА.RU: официальный сайт «Областной газеты» (Екатеринбург). URL: https://www.oblgazeta.ru/politics/8409/ (дата обращения: 12.02.2017).
7. В заседании Правления Европейского института омбудсмана приняла участие Уполномоченный по правам человека Татьяна Мерзлякова. URL: http://ombudsman.midural.ru/news/show/id/1406 (дата обращения: 12.02.2017).
8. Уполномоченный по правам человека в Свердловской области выступила в защиту российских паралимпийцев перед Европейскими омбудсманами. URL: http://ombudsman.midural.ru/news/show/id/1595.

Глава 2. Анализ регионального законодательства об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае (Пермской области)

Федеративное устройство России, а также громадная территория стали причиной того, что уже в процессе разработки Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» вставал вопрос о формах работы Уполномоченного в республиках, краях и областях России. В одном из вариантов Федерального конституционного закона предусматривалось, что Российский Уполномоченный будет создавать свои представительства во всех субъектах РФ. Вместе с тем такой принцип противоречил федеративному устройству России, так как защита прав человека является, по Конституции, предметом совместного ведения центра и субъектов РФ. Наиболее активно выступали против назначения представителей Федерального Уполномоченного губернаторы и члены Совета Федерации. В этой ситуации в законе появилась позиция о том, что в субъектах РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Статьей 5 Федерального конституционного закона субъектам Российской Федерации было предоставлено право создания независимых государственных институтов по взаимодействию

человека и государства – Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Создание государственного правозащитного института в Пермской области началось летом 1996 года. После выхода Указа Президента Российской Федерации о поддержке правозащитного движения[12], губернатор Пермской области Геннадий Вячеславович Игумнов и представители пермского гражданского общества обсудили возможность создания правозащитной комиссии. Глава области готов был учредить Комиссию на общественных началах как совещательный координационный орган с паритетным составом представителей от общественных организаций и областной администрации. Но гражданские активисты настаивали на создании при Комиссии консультационного пункта, состоящего из оплачиваемых юристов, ведущих регулярный прием граждан. Поскольку областная администрация не имела возможностей для финансирования консультационного пункта, деятельность по созданию комиссии была приостановлена. Совместные усилия были направлены на создание в Пермской области института Уполномоченного по правам человека.

В конце 1996 года И. В. Аверкиев разработал первоначальный текст закона. Пермский региональный

[12] О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 864. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правозащитный центр, Пермская гражданская палата, общество «Мемориал» вели непростые переговоры с губернатором, депутатами. Разработчики проекта настаивали на нескольких принципиальных моментах, а именно на том, что Уполномоченный «осуществляет свою деятельность самостоятельно и неподотчетен каким-либо государственным органам местного самоуправления и должностным лицам»; он имеет право требовать от должностных лиц принятия исчерпывающих мер по жалобе гражданина на нарушение его основных прав; может собирать информацию в любых органах государственной и муниципальной власти, запрашивать ее у должностных лиц различных организаций всех форм собственности; невнимание чиновников к протестам и запросам Уполномоченного наказывается в установленном законом порядке». Проект закона был поддержан губернатором Геннадием Игумновым, но не был одобрен парламентариями. Через три года этот же законопроект вновь был внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Пермской области, но уже от социального комитета, который возглавлял Б. И. Светлаков и который тогда входил М. Б. Касимов.

В процессе согласования в текст законопроекта были внесены некоторые изменения, противоречащие позиции разработчиков, в частности существенно сокращен перечень лиц, имеющих право предлагать кандидатуры на должность Уполномоченного,

общественное обсуждение кандидатур стало факультативной процедурой, сокращены права членов общественного совета при Уполномоченном.

Вместе с тем в результате доработок законопроект получился более работоспособным, поскольку в первоначальном проекте закона независимость Уполномоченного от власти предполагала отсутствие государственного статуса, а значит, отсутствие реального материально-технического обеспечения его деятельности и рычагов влияния. В законопроект были заложены основы правового статуса Уполномоченного, закреплено положение о том, что Уполномоченный замещает государственную должность Пермской области категории «А»; для обеспечения его деятельности создается аппарат, сотрудники которого являются государственными гражданскими служащими; Уполномоченный и его аппарат является государственным органом с правами юридического лица; финансирование деятельности Уполномоченного и его аппарата осуществляется из средств областного бюджета, администрация области предоставляет Уполномоченному помещение и иное имущество на праве оперативного управления, Уполномоченному устанавливается ежемесячный оклад в размере должностного оклада первого заместителя председателя Законодательного Собрания и надбавок к нему в соответствии с областным законодательством.

Существенным дополнением также стало закрепление за Уполномоченным права законодательной инициативы. Даже сегодня, спустя 16 лет, такое право есть только у нескольких региональных уполномоченных в России.

Таким образом, 24 ноября 2000 года Законодательным Собранием Пермской области был принят Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»[13].

За все время своего существования закон имел семь редакций.

В первой редакции от 15.03.2002[14] года по инициативе первого Уполномоченного С. Н. Матвеева было введено уточнение действий по воспрепятствованию деятельности Уполномоченного. Таковыми являются вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, неисполнение обязанностей, установленных Законом об Уполномоченном по правам человека в Пермской области, и воспрепятствование в иной форме. По результатам рассмотрения Специаль-

[13] Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области: Закон Пермской области от 09.12.2000 № 1241-188. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[14] О внесении изменений и дополнений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 15.03.2002 № 71-10. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного доклада Законодательное Собрание может принять решение о мерах реагирования на факты, изложенные в докладе. Закреплено право Уполномоченного на безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, местного самоуправления и организаций, независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, находящихся на территории Пермской области. Периодическое издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются органы государственной власти Пермской области или которое полностью или частично финансируется за счет средств областного бюджета, не вправе отказать в публикации документов Уполномоченного.

Вторая редакция от 22.10.2002 года[15] установила 30-дневный срок рассмотрения заключения Уполномоченного, а также обязанность уведомления Уполномоченного о результатах рассмотрения заключения. Установлен срок представления ежегодного доклада Уполномоченного Законодательному Собранию Пермской области не позднее 1 марта. По результатам рассмотрения Специального доклада Законодательное Собрание может принять решение о мерах реагирования на факты, изло-

[15] О внесении изменений и дополнений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 22.10.2002 № 398-71. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;

женные в докладе. В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Законодательного Собрания Пермской области, а также обратиться в региональный парламент с предложением о создании комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и проведении специальных слушаний с участием Уполномоченного.

В следующей редакции от 06.12.2002[16] закон был дополнен новой статьей 22-1 об общественных приемных и общественных помощниках Уполномоченного, которые могут создаваться и назначаться для оказания содействия Уполномоченному. Положения об общественных приемных и общественных помощниках утверждаются Уполномоченным, их деятельность осуществляется на безвозмездной основе.

Редакцией закона от 29.04.2003[17] было исключено право Уполномоченного обращения в суд в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных действиями (бездействием) и (или) решениями го-

---

[16] О внесении дополнения в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 06.12.2002 № 513-97. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[17] О внесении изменений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 29.04.2003 № 759-146. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сударственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также ходатайства о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда. В 2015 году такое право вновь было закреплено за Уполномоченным, теперь уже в краевом законе. Поводом послужили соответствующие изменения в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

Редакцией 09.08.2004[18] была уточнена обязанность должностных лиц предоставлять в 15-дневный срок ответы} на обращения Уполномоченного по вопросам защиты прав и свобод человека. По иным вопросам Уполномоченного информация предоставляется в 30-дневный срок.

Редакция от 29.12.2005, инициированная Т. И. Марголиной, расширила задачи Уполномоченного[19]. Отныне он содействует развитию международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина; созданию системы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних органами государственной власти и органами местного само-

---

[18] О внесении изменений в статью 15 Закона Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 09.08.2004 № 1487-302. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[19] О внесении дополнений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермского края от 29.12.2005 № 2781-625. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

управления, проведению мониторинга соблюдения прав детей, гарантируемых Конституцией Российской Федерации и международными обязательствами Российской Федерации; содействует органам государственной власти и иным государственным органам в создании условий для развития институтов гражданского общества. Кроме того, Уполномоченного наделили новыми правами по утверждению штатного расписания аппарата; в рамках содействия правовому просвещению – правом распространять информацию о правах и свободах человека и гражданина, правом инициировать создание грантовых программ Пермской области по правозащитной тематике, принимать участие в их составлении и определении победителей конкурсов.

Редакция от 12.10.2006 стала очередной вехой в развитии государственных правозащитных институтов в Пермской области. Были внесены изменения в Устав края. Закон был дополнен статьей 23-1 об Уполномоченном по правам ребенка в Пермской области. В данной статье определялись цели учреждения должности Уполномоченного по правам ребенка, его статус заместителя Уполномоченного по правам человека в Пермской области, требования к кандидату, порядок выдвижения и назначения, его функции.

После создания Пермского края в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяц-

кого автономного округа, 19 июля 2007 года был принят и с 19 августа 2007 года вступил в силу закон «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»[20]. Автором законодательной инициативы являлся председатель Законодательного Собрания Пермского края Н. А. Девяткин.

Закон принципиально не изменился. Он лишь укрепил статус Уполномоченного, создал дополнительные условия для его деятельности и уточнил процедуры назначения.

1. Материальные и социальные гарантии независимости Уполномоченного, связанные с оплатой труда, медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием, устанавливаются в соответствии с законодательством Пермского края.

2. В бюллетень для тайного голосования по кандидатуре на должность Уполномоченного вносятся все предложенные кандидатуры при отсутствии заявлений о самоотводе. В случае если в список для тайного голосования включено более двух кандидатов и ни один из них не набрал необходимого числа голосов депутатов, проводится повторное тайное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов. Если при повторном голосовании ни одна из кан-

---

[20] Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае: Закон Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;

дидатур не набрала требуемого числа голосов, все кандидатуры считаются отклоненными. Повторное рассмотрение вопроса о назначении Уполномоченного переносится на следующие заседания Законодательного Собрания. При этом допускается внесение для назначения на должность Уполномоченного ранее отклоненных кандидатур.

3. Уполномоченный имеет служебное удостоверение установленного образца, которое подписывается и выдается в соответствии с положением об удостоверении Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, являющимся приложением к закону.

4. Уполномоченный направляет ежегодный доклад о деятельности Уполномоченного вновь созданному высшему исполнительному органу государственной власти Пермского края – Правительству Пермского края.

5. Уполномоченный по собственной инициативе рассматривает дела о нарушениях прав человека, связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты.

6. Уполномоченный вправе не раскрывать фамилию лица, обратившегося к нему с жалобой.

7. При Уполномоченном для оказания ему консультативной помощи может создаваться экспертный совет, положение о котором и его персональный состав утверждаются Уполномоченным.

Лица, входящие в экспертный совет, осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе.

8. Финансирование текущей деятельности Уполномоченного и его аппарата должно обеспечивать возможность независимого осуществления ими своих полномочий в полном объеме.

9. Уполномоченному устанавливается ежемесячный оклад, его размер равен должностному окладу первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края. Уполномоченному предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 45 календарных дней.

10. Уполномоченный имеет право на получение компенсации в размере назначенного ему на момент окончания срока полномочий денежного вознаграждения (содержания) до первого после окончания срока полномочий устройства на новое место работы или достижения пенсионного возраста, но не более одного календарного года со дня ухода с должности, в следующих случаях:

а) неназначения на должность после окончания срока полномочий;

б) упразднения должности;

в) удовлетворения заявления о досрочном прекращении полномочий, если он проработал в должности не менее одного года,

а также право на выплату компенсации до уровня назначенного ему на момент окончания срока

полномочий денежного вознаграждения (содержания), но не более одного календарного года со дня ухода с должности в случае, если на новом месте работы Уполномоченный получал заработную плату ниже прежней.

11. В целях выполнения основных задач Уполномоченному ежегодно выделяются из краевого бюджета финансовые средства, отражаемые отдельной строкой в бюджетной смете Уполномоченного, в том числе на освещение в средствах массовой информации деятельности Уполномоченного; выпуск официальных периодических изданий и иных изданий о правах и свободах человека и гражданина. Уполномоченный производит перераспределение средств между статьями в пределах утвержденной бюджетной сметы в порядке, установленном законодательством.

12. Установлено, что с момента вступления в силу закона и до момента назначения Уполномоченного по правам человека в Пермском крае его полномочия осуществляет Уполномоченный по правам человека в Пермской области, а аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермской области переименовывается в аппарат Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

Закон Пермского края об Уполномоченном на сегодняшний день пережил семь редакций, почти все они вносили дополнительный вклад в разви-

тие института Уполномоченного по правам человека в Прикамье.

Редакцией от 31.10.2011[21] установлено, что оплата труда Уполномоченного производится в виде денежного вознаграждения, состоящего из должностного оклада, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, предусмотренных законодательством о государственной гражданской службе Российской Федерации и Пермского края. Фонд оплаты труда Уполномоченного формируется за счет средств на выплату денежного вознаграждения, а также за счет средств на выплату районного коэффициента, иные выплаты, установленные федеральными и региональными законами, иными нормативными правовыми актами. Повышение фонда оплаты труда Уполномоченного производится в размерах и в сроки, предусмотренные для повышения фонда оплаты труда государственных гражданских служащих Пермского края.

В редакции закона от 29.02.2012[22] статья 28 о социальных гарантиях Уполномоченному утратила силу. Основание – решение Пермского краевого

---

[21] О внесении изменений в отдельные законы Пермского края: Закон Пермского края от 31.10.2011 № 855-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[22] О внесении изменений в отдельные законы Пермского края: Закон Пермского края от 29.02.2012 № 9-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс.

суда[23]. Аналогичные исключения социальных гарантий были внесены в законы «О Законодательном Собрании Пермского края», «Об исполнительных органах государственной власти Пермской области», «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края», «Об Избирательной комиссии Пермского края», «О Контрольно-счетной палате Пермского края».

Редакция 23.08.2013[24] закона ввела норму о принесении Уполномоченным присяги на заседании Законодательного Собрания непосредственно в день назначения на должность, после чего ему вручается удостоверение Уполномоченного. Обязательного присутствия при этом губернатора края теперь не требуется.

Уполномоченный приобрел право проводить не только совместные, но и самостоятельные проверки соблюдения прав граждан государственными органами и органами местного самоуправления Пермского края, а также организациями независимо от организационно-правовых форм

---

[23] О признании недействующей статьи 28 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»: Решение Пермского краевого суда от 24.06.2011 по делу № 3-120-2011. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[24] О внесении изменений в Закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»: Закон Пермского края от 23.08.2013 № 232-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и форм собственности; проверки соблюдения прав граждан территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством.

Уполномоченный также получил право поощрять граждан и организации за особые заслуги в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, развитие институтов гражданского общества в Пермском крае. В этих целях он вправе вручать благодарственные письма, а также нагрудный знак в соответствии с положениями о них. Расходы на указанные цели осуществляются за счет сметы аппарата Уполномоченного. Нагрудный знак и благодарственные письма не являются государственной наградой Пермского края. Последняя новелла продолжила традицию ежегодной церемонии награждения знаками и благодарственными письмами Уполномоченного ко Дню прав человека.

Тогда же Уполномоченному был установлен ненормированный рабочий день с предоставлением ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска продолжительностью 14 календарных дней.

В случаях временного отсутствия Уполномоченного в связи с болезнью, нахождением в служебной командировке или отпуском права и обязанности Уполномоченного, включая руководство аппаратом, исполняет Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае, а при невоз-

можности этого – руководитель аппарата Уполномоченного.

В этой же редакции появились дополнительные гарантии, направленные на укрепление института Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае: аппарат обеспечивает его деятельность, предельная штатная численность аппарата и бюджетная смета определяются с учетом необходимости обеспечения деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае.

Этой же редакцией были исключены нормы об Уполномоченном по правам ребенка (часть 4 статьи 14, статья 15 и часть 5 статьи 26), поскольку 28 августа 2013 года принят Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае».

Редакцией закона от 04.10.2014[25] был определен перечень документов, необходимых для предложения по кандидатуре на должность Уполномоченного.

В связи с требованием федерального законодательства о противодействии коррупции 08.06.2015 была принята редакция закона, предусматривающая обязанность Уполномоченного соблюдать ограничения и запреты. Случаи досрочного прекращения полномочий Уполномоченного дополнились двумя новыми основаниями:

---

[25] О внесении изменений в отдельные законы Пермского края: Закон Пермского края от 04.10.2014 № 377-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

утрата доверия в случаях, предусмотренных статьей 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

несоблюдения им требований, ограничений и запретов, установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами и законами Пермского края.

Аналогичные нормы были внесены в законы Пермского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае», «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Пермском крае», «О Контрольно-счетной палате Пермского края», «Об избирательной комиссии Пермского края», «О территориальных избирательных комиссиях Пермского края».

Решение о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного принимается тем же органом, что и назначение, – Законодательным Собранием Пермского края, причем после консультаций с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

2015 год стал годом активного законотворчества по вопросам совершенствования деятельно-

сти уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации.

Были внесены изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Относительно уполномоченных в субъектах Российской Федерации была исключена статья 5 и принят рад норм, предусматривающих право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

направить запрос Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации при рассмотрении жалобы в свой адрес;

оказывать уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации организационную, правовую, информационную и иную помощь в пределах своих полномочий;

создать в качестве консультативного и совещательного органа Совет уполномоченных по правам человека, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В 2014–2015 годах изменения внесены в 7 законов федерального уровня, касающихся статуса и полномочий уполномоченных по правам человека в субъектах РФ:

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека»[26] (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ);

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[27];

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации;

Федеральным законом № 76-ФЗ предусмотрено внесение изменений в 4 закона федерального уровня:

- Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, которые предусматривают право Уполномоченного беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, или следственного изолятора видеть беседующих, но не слышать их;

---

[26] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека: Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[27] Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[28], который наделяет Уполномоченного правом посещать центры временного размещения и места временного содержания лиц, ходатайствующих о признании или признанных беженцами либо вынужденными переселенцами или о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, а также специальные учреждения и беседовать с находящимися в них лицами наедине в условиях, позволяющих представителю администрации центра временного размещения, места временного содержания или специального учреждения видеть беседующих, но не слышать их.

- Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[29] (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) дополнен новой главой III «Основы статуса государственных органов субъекта Российской Федерации, формируемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации», содержащей статью

[28] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[29] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектовРоссийской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

161 «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации», в соответствии с которой:

- должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ (далее – Уполномоченный) либо иные государственные должности могут учреждаться, а государственные органы создаваться Конституцией (Уставом), законом субъекта РФ. Порядок организации и осуществления деятельности Уполномоченного определяется Конституцией (Уставом), законом субъекта РФ;

- устанавливается независимость Уполномоченного от каких-либо государственных органов и должностных лиц;

- Уполномоченный субъекта РФ назначается (избирается) на должность и освобождается от должности законодательным органом субъекта РФ, на срок, установленный в Конституции (Уставе), законе субъекта РФ, но не более чем на пять лет и не более чем на два срока подряд;

- Уполномоченный не может:

иметь гражданство, вид на жительство или иное право проживания на территории иностранного государства;

быть депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, депутатом ЗС, замещать государственные должности РФ, субъекта РФ, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы;

заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной либо иной творческой деятельности, которая не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ; не вправе быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели;

- Уполномоченный не может быть моложе 30 лет (в краевом законе на тот момент был установлен возраст не моложе 35 лет);

- право вносить предложения о кандидатуре в законе субъекта РФ может быть предоставлено губернатору, председателю правительства, депутатам Законодательного Собрания, органам местного самоуправления, правозащитным организациям, иным органам и организациям (в действующем краевом законе кандидатуру могли вносить депутаты Законодательного Собрания, губернатор, представительные органы местного самоуправления);

- до рассмотрения кандидатуры она должна быть согласована с Уполномоченным по правам человека в РФ. Причем в законе субъекта РФ предусмотрена возможность консультаций с органами го-

сударственной власти, организациями (проектом краевого закона перечень субъектов, которые могут вносить предложения по кандидатуре, дополнен правозащитными организациями);

- Уполномоченный обязан соблюдать требования, ограничения и запреты, установленные федеральным и региональным законодательством;

- полномочия Уполномоченного прекращаются по основаниям, установленным федеральным и региональным законодательством. В том числе перечислены такие же основания, которые установлены в законе Пермского края. Однако данный перечень оснований дополнен пунктом об утрате доверия в случаях, предусмотренных ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»;

- предусмотрена возможность возложения на Уполномоченного функций Уполномоченного по правам ребенка, Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов и других должностных лиц, осуществляющих защиту прав человека. Также законом субъекта РФ на него может быть возложена координация их деятельности;

- установлены права Уполномоченного при рассмотрении жалоб на федеральные органы и учреждения:

беспрепятственно посещать их,

запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы,

получать объяснения должностных лиц и государственных служащих,

проводить самостоятельные или совместные проверки;

- предусмотрено, что жалобы лиц, находящихся в местах принудительного содержания, адресованные Уполномоченному, не подлежат просмотру администрацией;

- предусмотрено право безотлагательного приема Уполномоченного руководителями и другими должностными лицами.

Некоторые из положений новых федеральных законов не были предусмотрены действующим на тот момент Законом Пермского края или противоречили ему. Так, в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, Уполномоченный должен обладать безупречной репутацией, иметь высшее образование, не вправе быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, членом общественного объединения, преследующего политические цели, заниматься другой неоплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Кроме того, действующим краевым законом не было установлено, что до рассмотрения кандидатуры Уполномоченного законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации

и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации согласовывают ее с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации; законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации должен проводить консультации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации при принятии решения о досрочном прекращении полномочий Уполномоченного. Не было в краевом законе и нормы о соблюдении конфиденциальности при направлении жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» дает право Уполномоченному быть инициатором общественного контроля в форме общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения и других формах. Это новые полномочия Уполномоченного, которых также не было в краевом законе.

Нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации наделяют региональных уполномоченных правом обращения в суд для защиты прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, правом обращения с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями. Кроме того, Уполномочен-

ный при рассмотрении административного дела вправе отказаться от дачи свидетельских показаний в отношении сведений, ставших ему известными в связи с исполнением своих обязанностей.

В целях приведения регионального законодательства в соответствие с новыми федеральными нормами был разработан проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»[30].

Отдельно надо сказать о новеллах в указанном проекте закона, не обусловленных изменениями в федеральном законодательстве. Закон предусматривает право решающего голоса Уполномоченного на заседаниях рабочих групп Законодательного Собрания Пермского края по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, а также возможность Уполномоченного с целью оказания содействия в урегулировании конфликтов по вопросам, относящимся к его компетенции, рекомендовать и организовывать предусмотренные действующим законодательством способы разрешения конфликтов.

Таким образом, анализ регионального законодательства показывает постоянное поступательное движение по укреплению и развитию пра-

[30] О внесении изменений в Закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»: Закон Пермского края от 05.11.2015 № 561-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вовых основ деятельности Уполномоченного по правам человека в Прикамье на протяжении всех 15 лет его существования. На сегодняшний день закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» остается одним из лучших региональных законов о региональном государственном правозащитнике.

Использованные источники и литература

Правовые акты – источники права

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека: Федеральный закон от 06.04.2015 № 76-ФЗ. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 864. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области: Закон Пермской области от 09.12.2000 №1241-188. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае: Закон Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О внесении изменений и дополнений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 15.03.2002 № 71-10. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О внесении изменений и дополнений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по

правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 22.10.2002 № 398-71. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О внесении дополнения в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 06.12.2002 № 513-97. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. О внесении изменений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 29.04.2003 № 759-146. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О внесении изменений в статью 15 Закона Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермской области от 09.08.2004 № 1487-302. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О внесении дополнений в Закон Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области»: Закон Пермского края от 29.12.2005 № 2781-625. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О внесении изменений в отдельные законы Пермского края: Закон Пермского края от 31.10.2011 № 855-ПК. [Электронный

ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О внесении изменений в отдельные законы Пермского края: Закон Пермского края от 29.02.2012 № 9-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс.
16. О внесении изменений в Закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»: Закон Пермского края от 23.08.2013 № 232-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. О внесении изменений в отдельные законы Пермского края: Закон Пермского края от 04.10.2014 № 377-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. О внесении изменений в Закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»: Закон Пермского края от 05.11.2015 № 561-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. О признании недействующей статьи 28 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»: Решение Пермского краевого суда от 24.06.2011 по делу № 3-120-2011. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Председатель Комитета
по социальной политике
Законодательного Собрания
Б. И. Светлаков

Один из авторов первого
закона об Уполномоченном по
правам человека в Пермской
области М. Б. Касимов

Губернатор Пермской
области Г. В. Игумнов,
один из авторов
первого закона об
Уполномоченном
И. В. Аверкиев и первый
Уполномоченный
по правам человека
С. Н. Матвеев
(слева направо)

Губернатор Пермской области Ю. П. Трутнев вручает первому Уполномоченному С. Н. Матвееву удостоверение председателя Комиссии по вопросам помилования

Первый Уполномоченный по правам человека в Пермской области С. Н. Матвеев и его аппарат

Уполномоченный по защите прав предпринимателей Пермского края В. А. Белов, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголина, Финансовый омбудсман Пермского края И. Л. Георгадзе и Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае П. В Миков (слева направо)

Раздел 2.

История российского института Уполномоченного по правам человека

Раздел 2. История российского института Уполномоченного по правам человека

Предложения об учреждении института омбудсмана в нашей стране стали впервые высказываться с конца 1980-х годов. В сферу внимания политиков и законодателей он попал при подготовке проектов новой конституции. Первое упоминание института уполномоченного по правам человека в российских юридических документах относится к осени 1990 года – этот институт отдельной статьей предусматривался в первой редакции проекта новой конституции РСФСР, подготовленного рабочей группой к конституционной комиссии Съезда народных депутатов России. Эта статья сохранялась и во всех последующих редакциях проекта конституции, и, таким образом, идея института омбудсмана прочно вошла в юридический оборот.

Первое официальное закрепление эта идея получила с принятием Верховным Советом 22 ноября 1991 года Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ. Последняя, 40-я статья Декларации устанавливала, что на Парламентского уполномоченного по правам человека возлагается парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Впоследствии идея парламентского омбу-

дсмана не получила развития, чему причиной являлась политическая ситуация в стране, конфликт между исполнительной и законодательной властью.

Уже в проекте Конституции РФ, обсуждавшемся с мая 1993 г. Конституционным совещанием и вынесенном, с некоторыми модификациями, на референдум 12 декабря 1993 г., определение «парламентский» исчезло. Единственная норма, касающаяся Уполномоченного по правам человека (ст. 103), относит к ведению Госдумы назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Такой закон будет принят только в 1997 году.

Вторым историческим предшественником российского омбудсмана стала Комиссия по правам человека при Президенте РФ, созданная Указом Б. Н. Ельцина в конце сентября 1993 года. В состав Комиссии вошли многие известные правозащитники, общественные деятели, юристы, журналисты, писатели. Согласно утвержденному тем же Указом Положению о Комиссии, она является совещательным и консультативным органом при Президенте РФ, содействующим реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина. Председателем Комиссии стал Сергей Ада-

мович Ковалев, возглавлявший ранее Комитет по правам человека в Верховном Совете[31].

Должность же Уполномоченного по правам человека появилась в России еще до принятия закона, о котором упоминает Конституция РФ. Несмотря на его отсутствие, Государственная Дума первого созыва в самом начале своей работы использовала положение о прямом действии норм Конституции. 17 января 1994 года в рамках «пакетного соглашения» о разделении постов между фракциями Госдума назначила первого Уполномоченного по правам человека в РФ, им стал Сергей Ковалев (фракция «Выбор России»). Он одновременно продолжал возглавлять Комиссию по правам человека при Президенте РФ (с сентября 1993 г. до января 1996 г.). Вскоре был издан президентский Указ «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека» (1994). Этим документом было установлено, что до принятия соответствующего федерального конституционного закона реализация конституционных функций Уполномоченного по правам человека обеспечивается путем осуществления им полномочий, предоставленных

[31] Сунгуров А. Ю., Захарова О. С., Петрова Л. А., Распопов Н. П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // Политические исследования. 2012. №1. С. 165–178.

председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ. В качестве гарантий деятельности Уполномоченного были установлены определенные обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Они должны были в 2-недельный срок: представлять по запросам Уполномоченного информацию, необходимую для осуществления его полномочий; давать ответы на его обращения в связи с нарушениями прав конкретных физических лиц; направлять ему все принимаемые ими акты, содержащие нормы, относящиеся к сфере прав и свобод человека и гражданина.

Ковалев Сергей Адамович стал первым российским Уполномоченным по правам человека. Хотя, скорее, его можно считать протоуполномоченным, поскольку его деятельность основывалась не на законе, а лишь на Указе президента, что серьезно ослабляло его правовое положение[32]. Параллельно Дума рассматривала проект соответствующего федерального конституционного закона, который почти единогласно был принят в первом чтении 21 июля 1994 года, но в дальней-

[32] Ковалев С. А. Об опыте работы первого в Российской Федерации Комитета по правам человека и об институте омбудсмана // Просветительские семинары Московской Хельсинкской Группы: итоговый сборник материалов. – М.: Книжный дом «Университет», 1999. – С. 83–86; Ковалев С. А. Прагматика политического идеализма. – М.: Институт прав человека: Книжный дом «Университет», 1999.

шем его продвижение затормозилось. До конца года он выносился на голосование несколько раз, однако ни разу необходимого конституционного большинства голосов не собирал. Принятие закона блокировали фракции Госдумы, не согласные с кандидатурой С. А. Ковалева на этот пост (КПРФ, ЛДПР и ряд других), хотя сам проект ни у кого особых возражений не вызывал.

С. А. Ковалев резко возражал против начала военных действий в Чечне в декабре 1994 года и пытался противодействовать их расширению. Из-за жесткой антивоенной позиции против него выступили оппозиционные думские фракции (имевшие к нему претензии и ранее) и сторонники силового решения чеченской проблемы в команде Президента. 10 марта 1995 года, в день очередной попытки принятия закона во втором чтении, Дума отменила свое решение от 17 января 1994 г. о назначении Ковалева.

Однако и после этой отставки сохранялась крайняя политизация этого поста и борьбы за его создание. Повторилась патовая ситуация: теперь прохождение закона блокировали демократы («Выбор России», «Яблоко»), стремясь не допустить избрания потенциального кандидата от левых Исакова. В закон предлагались различные поправки. Одни из таких поправок предусматривали назначение Уполномоченного двумя

третями голосов, другие – запрет на занятие этой должности тем, кто в течение нескольких последних лет состоял в руководстве политических партий или баллотировался в Государственную Думу по партийным спискам. В результате закон снова надолго завис на втором чтении.

Только 20 марта 1996 г. закон был принят во втором чтении уже Думой второго созыва – с поправкой, предусматривающей утверждение кандидатов для включения в список для голосования двумя третями голосов. После принятия в целом 17 апреля 1996 г. закон был направлен в Совет Федерации и им отклонен (основным требованием сенаторов было заменить предусмотренное проектом право Уполномоченного создавать региональные представительства на правом субъектов федерации создавать у себя аналогичную должность за счет регионального бюджета). После нескольких раундов согласований закон был принят Государственной Думой 25 декабря 1996 г., одобрен Советом Федерации 12 февраля 1997 г. и подписан Президентом 26 февраля.

В соответствии с Законом, Дума должна была назначить Уполномоченного не позднее чем через тридцать дней после вступления закона в силу. Однако две попытки выборов, состоявшиеся 4 апреля и 17 сентября 1997 г., ни к чему не привели: ни один из кандидатов не набирал необходимого по

закону конституционного большинства голосов. На должность Уполномоченного выдвигались, в частности, О. О. Миронов (КПРФ), В. Б. Исаков («Аграрная группа»), Е. Б. Мизулина («Яблоко»), С. А. Ковалев и другие. Наибольшее число голосов при обоих голосованиях набирал Олег Орестович Миронов.

Избрать Уполномоченного удалось лишь путем заключения нового коалиционного соглашения между фракциями. В результате 20 мая 1998 г. Миронов О. О. по итогам рейтингового голосования получил 340 голосов и 22 мая тайным голосованием был назначен на должность Уполномоченного и принес присягу.

О. О. Миронов занимал пост российского омбудсмана в течение почти шести лет. За это время он сделал очень много для развития нового для России государственного института. Был создан аппарат, который занимался как текущей работой с жалобами, так и предложениями по изменению законодательства. Издавались ежегодные и специальные доклады, велось просвещение в области прав человека и большая издательская работа[33]. Одновременно происходило осознание сути своей работы и самим Уполномоченным. Если после своего избрания в одном из интер-

[33] Миронов О. О. Очерки государственного правозащитника. – М.: Изд-во СГУ, 2009. – 518 с.

вью он сказал, что не понимает, что такое «правозащитник», зато знает, что такое «грамотный юрист», то уже три года спустя он изменит свое мнение, сказав, что далеко не каждый юрист может быть правозащитником.

Однако параллельно с ростом его авторитета в среде правозащитников и либеральной интеллигенции падало его влияние в Администрации Президента РФ и в структурах исполнительной власти.

22 мая 2003 г. полномочия О. О. Миронова на должности Уполномоченного истекли, и, в соответствии с законом, Госдума должна была в течение месяца избрать Уполномоченного на следующий срок. На эту должность были выдвинуты 8 кандидатов. Это были О. О. Миронов; В. В. Жириновский, вице-спикер Госдумы (фракция ЛДПР); П. В. Крашенинников, глава комитета Госдумы по законодательству (фракция «СПС»); В. В. Гребенников, руководитель комитета по госстроительству (фракция «ОВР»); С. А. Ковалев правозащитник (фракция «СПС»), В. Н. Осипов, председатель Союза «Христианское возрождение»; Уполномоченный по правам человека в Астраханской области В.В. Виноградов, а также писательница М. И Арбатова. По итогам голосования для включения в список для тайного голосования ни один из кандидатов не преодолел за-

ветный рубеж в 300 голосов: больше всего голосов получил П. В. Крашенинников (283), значительно меньше – О. О. Миронов (167), В. В. Гребенников (128), В. В. Виноградов (74) и др.

Выборы по установленной законом процедуре не состоялись. О. О. Миронов продолжал исполнять свои обязанности до февраля 2004 года. То есть до момента, когда Президент РФ В. В.Путин внес в качестве кандидатуры на пост Уполномоченного по правам человека в РФ В. П.Лукина. Владимир Петрович Лукин – известный российский ученый, политический деятель и дипломат, первый посол Российской Федерации в США, один из основателей партии «Яблоко», в Государственной Думе долгое время работавший председателем комитета по иностранным делам. В декабре 2003 года «Яблоко» впервые не попало в Государственную Думу, и в этой ситуации кандидатура В. П. Лукина была положительно воспринята как российскими правозащитниками, так и многими политиками.

Тем не менее думские фракции КПРФ, ЛДПР и «Родина» заявили, что не поддержат кандидатуру Лукина. 13 февраля 2004 г. на пленарном заседании Госдумы он был избран Уполномоченным по правам человека в РФ. Кандидатуру Лукина поддержали 333 депутата при установленном законом минимуме в 300 голосов. Против Лукина проголо-

совали четверо, воздержался один депутат. Кроме Лукина на должность омбудсмана претендовали: вице-спикер Госдумы от фракции ЛДПР Владимир Жириновский; академик, бывший посол России в Киргизии Георгий Рудов; сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека Камилжан Каландаров и Наталья Яковлева, а также дипломат Александр Лагутин. Камилжан Каландаров снял свою кандидатуру в пользу Лукина.

В. П. Лукину, в отличие от члена фракции КПРФ О. О. Миронова, не надо было завоевывать авторитет и признание у российских и международных правозащитников. В 1968 году, работая в редакции журнала «Проблемы мира и социализма», которая находилась в Праге, он выступил против ввода советских войск в Чехословакию, был отозван в СССР и затем около десяти лет был «невыездным». Далее он в течение почти двадцати лет был заведующим сектором дальневосточной политики Института США и Канады и параллельно – активно дружил с советскими диссидентами.

В. П. Лукин проработал на посту Уполномоченного по правам человека два полных пятилетних срока, именно при нем этот институт стал широко известным и уважаемым как в нашей стране, так и за рубежом. Именно в этот период он был признан ООН полноценным институтов продвижения прав человека, полностью со-

ответствующим сформулированным ранее Парижским принципам. Он возглавлял институт государственного правозащитника в непростое время, когда многие демократические государственные институты становились все более и более декоративными, а политический режим – все более и более авторитарным. И в этой ситуации он был тем каналом, который позволял довести многие важные проблемы нарушений прав человека до Президента РФ и других руководителей нашей страны. Он вместе с его аппаратом работали также над поправками в Федеральный закон об уполномоченном по правам человека, направленными не только на усиление его возможностей, но и на усиление роли уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. К сожалению, эти проекты не нашли тогда поддержки в Администрации Президента РФ. Он поддерживал работу и тесно взаимодействовал с Уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, в том числе и в качестве председателя Координационного совета уполномоченных по правам человека в РФ, созданного еще в период работы на этом посту О. О. Миронова в 2001 году. Он также продолжил добрую традицию членства в правлении Европейского института омбудсманов (международной европейской организации). В частности, используя свой богатый дипломатический опыт,

помог решить конфликт, связанный с протестом азербайджанского омбудсмана против членства в этой организации защитника народа Нагорного Карабаха (было решено, что омбудсманы непризнанных стран могут участвовать в работе ЕИО в качестве не институциональных, а индивидуальных членов)[34].

Стоит выделить один из эпизодов деятельности В. П. Лукина весной 2010 года. В своем Ежегодном докладе он, в частности, написал о неправомерно суровых действиях московской милиции, разгонявшей участников «Акции-31» на Триумфальной площади у памятника В. Маяковскому в защиту статьи 31 Конституции России, которая гарантирует свободу митингов и демонстраций. Президент РФ Д. А. Медведев тогда поручил ему посетить один из таких митингов и доложить обо всем лично увиденном. В. П. Лукин выполнил это поручение, был на Триумфальной площади, где было арестовано около 150 человек. В итоге В. П. Лукин приостановил действие договора о сотрудничестве с МВД до принесения Министерством извинений избитым на площади. Одновременно он направил Д. А. Медведеву свой отчет об этих событиях.

---

[34] Лукин В. П. Трудная работа омбудсмана: российский опыт // Европейское сердце прав человека: монография / под ред. Н. И. Карпачевой и Дж. Зигеле. – Киев: ООО «Новый друк», 2015. – С. 225–228;

Сам Президент РФ Д. А. Медведев в течение почти недели находился в Санкт-Петербурге на Международном экономическом форуме. В этой ситуации руководство Управления внутренней политики Администрации Президента решило устроить кампанию «общественной критики В. П. Лукина» за его излишнее внимание к политическим правам. Через областные администрации практически всем уполномоченным по правам человека в субъектах РФ были направлены настоятельные рекомендации присоединиться к уже заготовленному критическому письму. Но организаторы этой акции просчитались – подписали это письмо всего несколько человек. А в двух случаях и вовсе произошел конфуз – двое региональных уполномоченных, УПЧ в Северной Осетии – Алании В. Н. Цомартов и УПЧ в Брянской области П. М. Рожков, о подписи которых уже широко объявили, публично заявили, что никакого письма против В. П. Лукина не подписывали и подписывать не собираются[35].

В 2014 году положенный по закону двукратный срок пребывания на посту Уполномоченного заканчивался. Изменять закон, чтобы дать возможность Уполномоченному работать и далее (во многих странах отсутствуют какие-либо временные огра-

[35] Лукин В. П. Свобода совести в Российской Федерации: двадцать лет спустя (1991–2011 гг.) // Омбудсман. 2012. № 1. С. 7–12.

ничения на работу в должности омбудсмана), было признано ненужным. Президент РФ В. В. Путин принял решение выдвинуть на эту позицию известного российского политика Э. А. Памфилову. Сам В. П. Лукин также поддержал эту кандидатуру, как наиболее соответствующую задачам Уполномоченного по правам человека.

18 марта 2014 года она была избрана на этот пост 344 голосами депутатов Государственной Думы. На этот раз Элла Памфилова была единственным кандидатом. Ее конкуренты – кандидат от КПРФ Олег Смолин и представитель ЛДПР Елена Афанасьева – не смогли набрать необходимого количества голосов на этапе включения в списки для тайного голосования. Э. А. Памфилова, выступая в Госдуме перед своим назначением, назвала главным препятствием решению проблем в сфере прав человека в России коррупцию. «Я вижу основную угрозу защите прав человека в высоком уровне коррупции, особенно в правоохранительных органах. Это наше общее дело – декриминализировать все наши не только государственные структуры, но и коммерческие», – заявила правозащитник.

В отличие от В. П. Лукина, Э. А. Памфилова не имела опыта несогласия с какими-либо действиями советского государства. Она окончила Московский энергетический институт, работала до 1989 года ин-

женером, мастером, а затем и председателем профсоюзного комитета Центрального ремонтно-механического завода производственного объединения «Мосэнерго». В 1989 году была избрана Народным депутатом СССР по списку от профсоюзов и далее уже съездом была избрана депутатом постоянно работающего Верховного Совета СССР. Очень скоро она примкнула к формирующейся демократической оппозиции, была членом Комиссии по борьбе с коррупцией и секретарём Комиссии по вопросам привилегий и льгот (1990–1991). Осенью 1991 года при формировании правительства реформ Егора Гайдара она получила назначение министром социальной политики и проработала в этой должности до 1994 года. Именно здесь она приобрела важный опыт политической работы и опыт выстраивания социальной политики в условиях радикальной экономической реформы. В 1993 и 1995 годах избиралась депутатом Государственной Думы, баллотировалась на выборах Президента СССР в 2000 году, став первой женщиной России, претендовавшей на этот пост. В 2002 году она возглавила комиссию по правам человека при Президенте РФ, а в 2004 году после реформирования этой комиссии она в течение шести лет была председателем Совета при Президенте РФ по содействию развитию гражданского общества и правам человека. Именно здесь сформировалось устойчивое сотрудничество лидеров двух

важных правозащитных российских структур – Уполномоченного по правам человека РФ и правозащитного совета при Президенте РФ.

Э. А. Памфилова проработала на посту Уполномоченного по правам человека всего два года, однако сумела добиться внесения поправок в Федеральный закон «Об Уполномоченном по правам человека». В законе теперь существенно полнее прописан статус региональных уполномоченных, а также внесено такое важное положение, как «Кандидатуры Уполномоченных по правам человека утверждаются (а также отстраняются от должности) по согласованию с Уполномоченным по правам человека в РФ». Таким образом, был установлен «принцип двойного ключа», которого несколько лет добивался еще В. П. Лукин[36].

Деятельность Э. А. Памфиловой на посту главного российского государственного правозащитника пришлась на период присоединения Крыма и боевых действий на востоке Украины. В этой ситуации она заняла четкую государственническую позицию, рассматривая присоединение Крыма как однозначно положительное дело. Такая позиция привела к определенному охлаждению ее отношений с большинством российских

[36] Памфилова Э. А. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2015 год. – М., 2016. URL: http://ombudsmanrf.org/content/doclad2015 (дата обращения: 31.01.2017).

правозащитников, не вошедших в «крымский консенсус». Тем не менее она активно работала «на гуманитарном направлении» и в отношении конфликта с Украиной – встречалась в ходе суда с украинской летчицей Надеждой Савченко, беспокоясь о ее состоянии и выступая в защиту ее прав, посещала известного крымского режиссера О. Г. Сенцова, обвиняемого в терроризме, и т. д. Она продолжала конструктивное взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, встречаясь с ними на заседаниях Координационного совета, а также в ряде случаев действительно смогла предотвратить назначение на посты уполномоченных по правам человека явно неподходящих для этой работы людей (например, в Челябинской области). Что же касается участия в международном сообществе омбудсманов, то здесь она была более осторожна, дав согласие на избрание себя в состав правления Европейского института омбудсмана, но тем не менее не успела принять участия ни в одном из его заседаний.

Однако ей пришлось проработать на посту российского омбудсмана всего два года, так как она была введена в состав Центральной избирательной комиссии в рамках президентской квоты и вскоре была избрана председателем этой комиссии. С одной стороны, для развития российской демократии крайне важно, чтобы на посту

председателя ЦИК был человек с реальным опытом правозащитной деятельности, обладающий, в отличие от прежнего председателя, В. Е. Чурова, реальным авторитетом в российском обществе. С другой стороны, очень жаль, что «скамейка запасных с приличной репутацией» столь мала, что приходится снимать с очень важного места только-только освоившегося на нём человека.

Так или иначе, весной 2016 года надо было снова избирать Уполномоченного по правам человека. На этот раз Президент РФ не стал выдвигать никакой кандидатуры, не выдвинули их ни Совет Федерации, ни думская фракция «Единой России». Как сообщалось в прессе, партией власти было принято неофициальное решение, что Уполномоченный по правам человека должен быть представителем одной из оппозиционных фракций. При этом учитывалось, что представитель фракции КПРФ, так же как и представитель партии «Яблоко», уже занимал эту должность. В итоге 22 апреля 2016 года четвертым (или пятым, если считать С. А. Ковалева) Уполномоченным по правам человека в РФ была избрана представитель фракции «Справедливой России» в Государственной Думе, генерал–майор полиции в отставке, д. ф. н. и д. ю. н. Т. Н. Москалькова. Она получила 323 голоса, ее конкуренты – кандидат от ЛДПР, член Совета Федерации С. В. Калашников – 140

голосов, кандидат от КПРФ – депутат Государственной Думы РФ О. Н. Смолин – 97 голосов.

Стоит отметить, что реакция правозащитной общественности на избрание Т. Н. Москальковой на пост российского омбудсмана была достаточно отрицательной. Многие считали, что будет иметь место конфликт интересов, так, существенная часть нарушений прав человека происходит как раз силами сотрудников МВД – учреждения, где дослужилась до генеральских погон Т. Н. Москалькова. При этом анализ текстов двух ее докторских диссертаций показал отсутствие плагиата. О том, что она на самом деле – очень разумный и достойный человек, писал в это время в социальных сетях известный адвокат и правозащитник Генри Резник, член Московской Хельсинкской группы и оппонент Т. Н. Москальковой на защите ее диссертации по праву.

Явный интерес Т. Н. Москальковой к деятельности в области гражданского образования увидел вскоре и автор этих строк, который встречался с ней в августе 2016 года и подготовил по ее просьбе аналитическую справку по ситуации в области гражданского образования и образования в области прав человека. Начала она и конструктивное сотрудничество в региональными Уполномоченными (которое, правда, устанавливалось сложнее, чем в случае предыдущих федеральных омбудсманов, но процесс все же идет).

А вот взаимодействовать с Европейским институтом омбудсманов ей пришлось уже в июне 2016 года, так как очередное заседание правление ЕИО проходило в этом месяце именно в Москве, по ранее достигнутой договоренности с Э. А. Памфиловой[37].

Словом, есть все основания рассчитывать на то, что и Т. Н. Москалькова, как ранее и О. О. Миронов, вскоре войдет в специфику работы государственного правозащитника и займет свое достойное место в ряду российских омбудсманов.

Использованные источники и литература

Специальная литература

1. Европейское сердце прав человека: монография / под ред. Н. И. Карпачевой и Дж. Зигеле. – Киев: ООО «Новый друк», 2015. – 456 с.
2. Институт омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт: сборник статей / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2007. – 224 с.
3. Ковалев С. А. Об опыте работы первого в Российской Федерации Комитета по правам человека и об институте омбудсмана //Просветительские

[37] Европейское сердце прав человека: монография / под ред. Н. И. Карпачевой и Дж. Зигеле. – Киев: ООО «Новый друк», 2015– 456 с.

семинары Московской Хельсинкской Группы: итоговый сборник материалов. – М.: Книжный дом «Университет», 1999. – С. 83–86.
4. Ковалев С. А. Прагматика политического идеализма. – М.: Институт прав человека: книжный дом «Университет», 1999. – 352 с.
5. Лукин В. П. Свобода совести в Российской Федерации: двадцать лет спустя (1991–2011 гг.) // Омбудсман. 2012. № 1. С. 7–12.
6. Лукин В. П. Трудная работа омбудсмана: российский опыт // Европейское сердце прав человека: монография / под ред. Н. И. Карпачевой и Дж. Зигеле. – Киев: ООО «Новый друк», 2015. – С. 225–228.
7. Миронов О. О. Очерки государственного правозащитника. – М.: Изд-во СГУ, 2009. – 518 с.
8. Сунгуров А. Ю., Захарова О. С., Петрова Л. А., Распопов Н. П. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. 1. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт // политические исследования. 2012. №1. С. 165–178.

Электронные ресурсы

1. Памфилова Э. А. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2015 год. – М., 2016. URL: http://ombudsmanrf.org/content/doclad2015 (дата обращения: 31.01.2017).

Российский Уполномоченный С. А. Ковалев на заседании Комиссии по правам человека ООН в Женеве

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О. О. Миронов

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукин на Выездном заседании Координационного совета российских уполномоченных в Верховном суде РФ

Уполномоченный по правам человека в России Э. А. Памфилова
и Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголина

Уполномоченный по правам человека в России Т.Н. Москалькова
и Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголина

Раздел 3.

Эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека

Раздел 3. Эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека

Глава 1. Факторы, влияющие на эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае

Личность Уполномоченного по правам человека

Как представляется с позиции 15-летней истории существования в Пермском регионе института Уполномоченного, эффективность работы с жалобами людей в частности и деятельности института в целом предопределялась различными факторами. Это личностные особенности самого омбудсмана (уровень профессионального образования, коммуникативные качества, работоспособность, активность, порядочность, уровень достигнутого авторитета в органах власти и обществе и др.), широта предоставленных ему региональным законодательством полномочий, степень реальной независимости от органов власти при принятии решений; качественный и количественный состав аппарата, обеспечивающего деятельность Уполномоченного, правильная организация труда специалистов; многообразие допустимых форм работы с обращениями, обеспечивающих в том числе доступность института Уполномоченного; готовность поиска и внедрения инновационных

технологий, возможность ведения проактивной деятельности и многое другое.

Особенность деятельности Уполномоченного заключается в том, что последний не обладает какими-либо властными полномочиями, в связи с чем может использовать для достижения поставленной цели только аргументы, апелляцию к правовым нормам, возможность обращения к представительному органу. По окончании рассмотрения жалобы проверяемому органу либо в вышестоящую инстанцию направляются соответствующие рекомендации по устранению допущенных нарушений, которые они, к слову, вправе и не выполнять. Юридическая сила рекомендации омбудсмана основывается не на законе, а на убедительности его доводов и его способности завоевывать доверие государственных органов, прессы и общественности. Так, А. Ю. Сунгуров полагает, что «свойства личности омбудсмана, степень его известности в обществе и общественного уважения играют очень большую роль»[38]. Уполномоченный должен обладать серьёзным опытом реальной управленческой деятельности, а не только хорошим знанием законов, способностью учитывать политические причины, понимать возможные границы своей деятельности. Именно в этом и проявляет себя личностный фактор.

[38] Миронов О. О. Критерии эффективности деятельности омбудсманов (государственных правозащитников) / О. О. Миронов // Право и образование. – 2010. – № 4. – С. 84-97.

Первый Уполномоченный по правам человека в Пермской области Сергей Николаевич Матвеев вступил в должность 22 марта 2001 года. Сергей Николаевич до этого назначения имел опыт службы во внутренних войсках, в 1989 году окончил Пермское высшее военное командное училище МВД СССР, где готовили специалистов по охране особо важных объектов, к которым относились и исправительные учреждения.

В 1994 году он окончил заочное отделение юридического факультета Пермского государственного университета. С 1994 года по 2000 работал адвокатом Пермской областной коллегии адвокатов. Специализировался на гражданском и государственном праве, имел опыт участия в арбитражных и уголовных процессах.

Сергей Николаевич достаточно хорошо владел ситуацией, связанной с нарушениями прав и свобод граждан в ходе уголовного судопроизводства, а также при содержании людей в местах принудительного содержания.

Первый год деятельности Уполномоченного был направлен на организацию приема граждан, формирование аппарата, разработку внутренней документации, установление форм и методов взаимодействия с органами государственной власти, выработку основных направлений деятельности.

В 2001 году был создан общественный совет при Уполномоченном, в который вошли видные деятели правозащитного движения: И. В. Аверкиев (Пермский Региональный Правозащитный Центр); А. М. Калих (общество «Мемориал»); Е. В. Козьминых (Пермский медицинский правозащитный центр); А. В. Коновалов (Общество содействия автолюбителям); Р. И. Наугольных (Пермская объединенная коллегия адвокатов); С. Б. Поляков, С. М. Воробьев (Западно-Уральская ассоциация юристов) и представитель Областного совета профсоюзов Пермской области. Общественный орган позволил профессионально анализировать нарушаемые права и свободы граждан в местах принудительного содержания, а также в ходе уголовного судопроизводства.

Одним из важнейших достижений первого Уполномоченного по правам человека в Пермской области С. Н. Матвеева стало создание системы взаимодействия с органами государственной власти, Законодательным Собранием и администрацией Пермской области. Были заключены соглашения о сотрудничестве с прокуратурой Пермской области, Главным управлением Федеральной службы исполнения наказаний и Главным управлением внутренних дел по Пермской области. Это позволило не только обеспечить конструктивное сотрудничество в сфере защиты прав человека, но и существенно повысило статус института.

Личная дисциплинированность Сергея Николаевича, уверенное знание законодательства РФ и Пермской области, преданность принципу верховенства закона, настойчивость, социальная смелость, многочисленные встречи с должностными лицами по разъяснению сути нового государственного института позволили в кратчайшие сроки наладить работу всего аппарата Уполномоченного.

Интенсивное развитие института в первые годы обусловливало совершенствование регионального законодательства, расширив независимость Уполномоченного в его профессиональной деятельности; предопределило дальнейшее взаимодействие с органами исполнительной власти Прикамья и органами местного самоуправления, что не могло не сказаться на повышении эффективности работы с жалобами, адресованными Уполномоченному. В аппарате Уполномоченного был установлен жесткий контроль сроков предоставления должностными лицами ответов в адрес Уполномоченного, соответствия полученной информации содержанию запросов. Отдельно оценивалась адекватность реагирования должностных лиц на заключения Уполномоченного о нарушении прав человека.

Уполномоченному не пришлось прибегать к крайностям, ставя вопрос о привлечении того или иного должностного лица к административной ответственности. Наличие самой нормы в за-

конодательстве позволило обеспечить неукоснительное соблюдение должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления требований закона Пермской области.

К концу 2004 года усилиями С. Н. Матвеева институт пермского Уполномоченного состоялся, обрел четкие формы, стал не только узнаваем, но и принимаем органами государственной власти и местного самоуправления, и что, возможно, важнее – населением Прикамья.

С приходом в 2005 году нового регионального Уполномоченного по правам человека Татьяны Ивановны Марголиной начался новый этап в развитии Института, его качественное преобразование. Т. И Марголина, имея высшее филологическое образование, сформировавшиеся компетенции в области психологии (она кандидат психологических наук), управленческие навыки, а также богатейший опыт работы с населением, предопределила на многие годы главный принцип в работе – признание человека, его прав и свобод высшей ценностью.

По инициативе Т. И. Марголиной и при непосредственном её участии в проект Устава Пермского края была включена отдельная глава «Права и свободы человека и гражданина». Статья содержит положения о гарантиях участия граждан в референдумах и выборах, гарантиях получения

информации, а также о формах участия граждан в управлении делами государства[39].

Курируя с 1999 по 2005 годы вопросы социальной и молодежной политики, образования, культуры, защиты прав детей в статусе заместителя губернатора Пермской области, Т. И. Марголина выстраивала деятельность на основе партнерских отношений и распределенной социальной ответственности общественных организаций, органов власти и бизнеса.

Именно партнерство и системность были положены в основу отношений нового Уполномоченного с властью и общественностью. Татьяна Ивановна впервые становится участником еженедельных аппаратных совещаний у губернатора Пермской области, ставит вопросы оперативного реагирования на случаи массового нарушения прав человека, добивается изменения условий проживания инвалидов и престарелых в социальных интернатах и людей в местах принудительного содержания, вводит в практику реагирование на рекомендации Уполномоченного Законодательного Собрания Пермского края.

Настоящими партнёрами Уполномоченного стали некоммерческие правозащитные организации, а коммуникативная площадка Уполномоченного

---

[39] Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК // Российская газета. № 94. 04.05.2007.

стала местом обсуждения самых острых правозащитных проблем. В практику Уполномоченного вошли круглые столы с общественными правозащитными организациями и органами государственной власти и местного самоуправления для решения актуальных проблем защиты прав человека и развития некоммерческого сектора.

Следуя принципу открытости, Татьяна Ивановна активно использовала различные информационные каналы, что позволило ей быть, по оценкам журналистского сообщества, вторым ньюсмейкером. Мнение пермского Уполномоченного стало значимым для информационного пространства региона, дважды она получала награду на ежегодной Премии «Итоги года Урала и Сибири», организатором которой выступает экспертный канал «УралПолит.Ru». Татьяна Марголина два раза была победителем номинаций: в 2011 году омбудсман стала «Дипломатом года», в 2013 – «Оратором года».

Осуществляя свою профессиональную деятельность, Т. И. Марголина снискала уважение не только коллег (дважды избиралась сопредседателем Координационного совета уполномоченных), но и населения тогда еще Пермской области. При ней не только выросло число самих обращений, но и изменился сам подход к рассмотрению последних. Число принятых Уполномоченным решений об отказе в принятии жалобы к рассмотре-

нию приблизилось к нулевой отметке; необходимость соблюдения гражданами формальных требований при обращении в адрес Уполномоченного ушла на второй план, поскольку на первом плане был человек и его проблема. За 2005 год в адрес Уполномоченного поступило 2626 обращений, что на 17 % превышает показатель аналогичного периода предыдущего года[40], в 2006 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермской области поступило 4667 обращений с учетом граждан, принятых в общественных приемных Уполномоченного[41], а в 2016 году – уже 7813 обращений.

В 2007 году Законодательным Собранием Пермского края (после состоявшегося объединения 2 субъектов Российской Федерации – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа) были поддержаны законодательные инициативы Уполномоченного Т. И. Марголиной по внесению изменений в Устав Пермского края по возможности создания в крае института Уполномоченного по правам человека. В 2007 и в 2012 году Т. И. Марголина дважды назначалась Уполномоченным по правам человека в Пермском крае.

---

[40] Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области. 2005 год // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. № 6. 13.06.2006.

[41] Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области. 2006 год // Собрание законодательства Пермского края. № 5. II часть. 10.05.2007.

Организация работы и профессионализм аппарата Уполномоченного

Важную роль в защите прав и свобод граждан играет аппарат Уполномоченного, который должен быть укомплектован высококвалифицированными специалистами. От уровня организации работы аппарата, обустройства рабочих мест, профессиональной компетенции его сотрудников во многом зависит эффективность деятельности самого Уполномоченного и выполнение возложенных на него задач. Именно поэтому ко всем кандидатам, претендовавшим на должности в аппарате в разные периоды, предъявляются самые высокие профессиональные и личностные требования.

На сегодняшний день численность аппарата составляет 23 штатные единицы, что почти в 4 раза больше численности аппарата в 2001 году. Все специалисты, обеспечивающие рассмотрение жалоб, имеют профильное высшее профессиональное образование либо на базе имеющегося образования прошли переподготовку по соответствующему направлению. Из 17 сотрудников аппарата 10 имеют высшее юридическое образование, остальные – высшее профессиональное образование на базе юридического факультета ПГНИУ по специальности «социальная работа»; четверо прошли переподготовку кадров с при-

своением специальности «юрист в гражданско-правовой сфере» в рамках государственной образовательной программы; один имеет степень магистра по направлению «международная защита прав человека». Подавляющая часть сотрудников аппарата женского пола (18 из 21), в возрасте от 26 до 50 лет, имеющие стаж государственной гражданской службы более 5 лет.

На протяжении нескольких лет состав специалистов аппарата формировался по критерию «универсальности» компетенций, когда каждый сотрудник мог заниматься рассмотрением абсолютно любых жалоб, независимо от категории нарушенного права, что в условиях небольшого штата было вполне оправдано. Однако спустя годы свою эффективность доказал иной подход к организации работы с жалобами.

Начиная с 2005 года, за сотрудниками стали закрепляться направления по защите определённой категории прав: социальных, экономических, культурных, политических, гражданских и других. Это обеспечивает более глубокий анализ и подход к решению той или иной проблемы, повышение результативности работы с обращениями, когда сокращаются сроки их рассмотрения, увеличивается доля удовлетворённых ходатайств и число случаев восстановления нарушенных прав, высвобождается время для выполнения других задач. Специали-

сты аппарата перерастают со временем в экспертов в той или иной сфере прав. В настоящее время актуальной остается проблема взаимозаменяемости и более четкой регламентации профессиональной деятельности в части рассмотрения обращений граждан и всего, что с этим связано. В настоящее время в структуре аппарата выделено несколько отделов: по работе с обращениями граждан, информационно-аналитический, по защите прав лиц в местах принудительного содержания, по защите прав детей и общий отдел.

На эффективность деятельности аппарата влияют и условия работы сотрудников. Вначале Уполномоченный с аппаратом работал в нескольких небольших кабинетах здания Законодательного Собрания, расположенного в деловом центре столицы Прикамья, что изначально обеспечило доступность Уполномоченного для населения. С развитием института число сотрудников увеличивалось, что, в свою очередь, приводило к увеличению и рабочих площадей. Со временем было принято решение об открытии самостоятельной приёмной Уполномоченного за пределами административного здания, что позволило установить более гибкий график приема граждан. По сей день прием граждан в государственной приёмной Уполномоченного по правам человека в Пермском крае осуществляется два раза в неделю в вечернее время

до 20-00, что сделало возможным обращение работающих граждан в адрес Уполномоченного без ущерба для их профессиональной деятельности.

После объединения Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области, Уполномоченным было принято решение об открытии в г. Кудымкаре, бывшей столице округа, второй приемной Уполномоченного по правам человека в Пермском крае[42]. Открытие государственной приемной не только обеспечило доступность института для отдаленных территорий Коми-Пермяцкого округа, но и подчеркнуло особый статус территории после объединения двух субъектов РФ.

В настоящее время все рабочие места сотрудников максимально оборудованы для осуществления профессиональной деятельности: компьютерами с обновляющимися программами, копировальными аппаратами, устройствами вывода информации (принтерами), телефонной связью, интернетом и многим другим. У подавляющего большинства сотрудников аппарата установлен постоянный доступ к справочно-правовой системе «КонсультантПлюс». Повышение интереса к унифицированной базе (УБ) региональных уполномоченных по правам ребенка, некоторых омбудсманов стран СНГ и Восточной Европы

[42] Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2007 / Т. И. Марголина. – Пермь: ИП Корман Г. Н., 2008. – 64 с.

привело к появлению новых разработок и повышению уровня безопасности и конфиденциальности информации, возможности поддержки многоязычного интерфейса, добавления пользователем нужных классификаторов. Была начата работа по созданию программного обеспечения автоматизации учета и обработки входящих и исходящих документов аппаратов Уполномоченного. Данная база была внедрена на безвозмездной основе и в аппарате Уполномоченного по правам человека в Пермской области.

В результате автоматизации трудовой деятельности удалось не только обеспечить подготовку качественных документов, сократить сроки рассмотрения обращений, обеспечить проведение мониторинга соблюдения того или иного права в регионе, но и сформировать основы для проведения серьезной аналитической работы.

Продолжительное время в аппарате существовало две самостоятельных программы: унифицированная база и программа регистрации корреспонденции, которые в 2014 году, в связи с объективной необходимостью оптимизации процессов рассмотрения обращений, были объединены в самостоятельном программном продукте. В настоящее время используется электронная база учета поступающих обращений, разработанная специалистами нашего региона на базе ранее существовавшей УБ.

Эта база и усовершенствованные классификаторы жалоб позволяют не только контролировать исполнительскую дисциплину, но и выявлять наиболее распространенные, типовые случаи нарушений прав, что, в свою очередь, необходимо для выявления системных проблем нарушения прав.

Статистические и аналитические материалы, подготовленные с использованием возможностей электронной базы учета обращений, повсеместно используются Уполномоченным для подготовки ежегодных и специальных докладов, а также иных сообщений о соблюдении прав человека на территории региона.

Доступность Уполномоченного

Определение результативности восстановления нарушенных прав человека возможно по различным показателям. Одним из таковых является доступность обращения к омбудсману. По словам А. Хиль-Роблеса, первого Комиссара по правам человека Совета Европы, «его великая сила заключается в общей конечной цели: быть простым, быстрым и доступным средством защиты прав граждан...»[43].

В годы становления института существовала проблема доступности Уполномоченного, обу-

[43] Миронов О. О. Эффективность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://www.mos-ur.ru/articles.php?article_id=133#_ftn16 (дата обращения: 01.02.2017).

словленная, с одной стороны, большой протяженностью Пермского региона с севера на юг, с другой стороны, низкой плотностью населения в отдельных территориях и невысокой численностью аппарата. Проблема частично решена посредством создания общественных приемных Уполномоченного, формированием круга общественных помощников, а также активным взаимодействием с общественными приемными депутатов, имеющими на тот период довольно разветвлённую сеть.

С тех пор многое изменилось. В настоящее время доступность Уполномоченного обеспечивается многообразием каналов приема обращений и форм взаимодействия с населением. Широко используются выездные приемы граждан, которые на протяжении последних лет традиционно проводятся на базе районных библиотек Пермского края.

На приемах присутствуют представители органов местной власти, прокуратуры, органов социальной защиты населения. Жители отдаленных районов на таких приемах не только получают необходимую консультацию, но и зачастую решают проблему на месте.

Велика роль библиотек при организации и проведении дистанционного консультирования граждан с использованием технологии Skype. Такие приемы начались в 2012 году в Оханском, Ко-

синском и Суксунском районах, а потом распространились на всей территории края[44].

В настоящее время технология заочного консультирования граждан с успехом применяется в процессе работы Государственным юридическим бюро, Нотариальной Палатой края, общественными правозащитными организациями и другими. Опыт Пермского края переняли уполномоченные по правам человека отдельных регионов Российской Федерации.

С 2014 г. возможность обратиться к Уполномоченному появилась и у активных пользователей интернета, когда на официальном сайте Уполномоченного начала свою работу интернет-приемная. Ежегодно в адрес Уполномоченного через онлайн-приемную обращается около одной тысячи человек.

Сохраняя традиционные форматы взаимодействия с населением, Уполномоченный с успехом внедряет в работу новые технологии, отвечающие современным запросам населения. В мае 2010 года был запущен сайт www.StreetJournal.org. Особенность платформы в том, что любой зарегистрированный пользователь может сообщить о волнующей его проблеме, направить электронное обращение в компетентный орган Пермского края

[44] Марголина Т. И., Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2012. – Пермь, 2013. 110 с.

и зафиксировать проблему на карте, а позже отслеживать её решение. Сообщения граждан, зарегистрированные на сайте, автоматически поступают на адреса электронной почты органов власти или направляются в систему электронного документооборота органов исполнительной власти Пермского края, в том числе в адрес Уполномоченного. Если возможности выхода в Интернет нет в территориях Пермского края, проблемы на карте фиксируют консультанты Центров правовой и гражданской активности, образованных в центральных городских и районных библиотеках Пермского края.

Пользователями платформы стали жители г.Перми, Кизела, Кунгура, Чайковского, Пермского, Добрянского, Чернушинского, Кудымкарского, Горнозаводского, Краснокамского, Куединского, Кочевского районов и других территорий Пермского края.

С начала 2011 года общественный проект «Моя территория», работающий на базе платформы www.streetjournal.org, был поддержан Уполномоченным по правам человека в Пермском крае. Виджет сайта был размещен на официальном сайте Уполномоченного. Безусловные преимущества платформы заключаются, помимо уникальности, удобства и простоты работы, в том, что ее использование не требует от муниципальных образований дополнительных затрат. Далеко не все муници-

палитеты в сложившихся экономических условиях могут позволить себе разработку собственного ресурса либо приобретение растиражированного продукта. Платформа также позволяет усилить контрольные функции муниципалитетов и надзорных органов за той или иной сферой, а также поддержать гражданскую активность населения.

В 2012–2013 гг. проект «Моя территория» поддержала администрация г. Перми. Было заключено соглашение об информационном взаимодействии между Правительством края и администрацией Перми, принят регламент работы должностных лиц органа местного самоуправления с обращениями с платформы; на сайте в оперативном режиме размещалась и продолжает размещаться актуальная информация call-центра главы Перми. В 2014 году администрация г. Перми запустила собственный ресурс – проект по обработке обращений жителей г. Перми «Решаем вместе».

Пермский проект «Моя территория» принял российские масштабы и имеет перспективу международного распространения. Наработки пермяков используются на территории Московской области, г. Казани, г. Тулы и других регионов. Компания – разработчик платформы выиграла президентский грант на запуск пилотных проектов «Действуем вместе» в г. Обнинске и г. Екатеринбурге. На территории Пермского края платформа «Действуем

вместе» используется в качестве основы для формирования интерактивной карты по безбарьерной среде (заказчик – Министерство социального развития Пермского края). Проект «Моя территория» продолжает оставаться потенциально перспективным для использования на территории Пермского края для установления интерактивной связи не только Уполномоченного, но и органов государственной власти с жителями края.

Форматы реагирования Уполномоченного (свобода реагирования Уполномоченного на нарушения)

При чисто формальном подходе эффективность деятельности Уполномоченного, как правило, недостаточно высока. В то же время нельзя не учитывать, что во многих случаях результативное вмешательство Уполномоченного всего по одному обращению приводит к восстановлению прав целой группы граждан, объединенных общей проблемой или бедой. Коллективное восстановление нарушенных прав работников одного предприятия, инвалидов, военнослужащих, лиц, содержащихся в местах лишения свободы, – не редкость в практике Уполномоченного.

Значительно повышают эффективность защиты прав граждан проверки по поступающим жалобам граждан. Направляя обращения и запросы

в органы государственной власти и местного самоуправления, допустившие, по мнению заявителей, нарушение их прав и законных интересов, Уполномоченный побуждает указанные органы вернуться к рассмотрению конкретных дел с тем, чтобы исправить допущенные нарушения либо исчерпывающе обосновать правомерность своих действий. При получении такого обращения государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны рассмотреть его и о принятых мерах сообщить Уполномоченному в письменной форме в установленный срок.

Не располагая порой достаточными основаниями для принятия жалобы к своему исключительному производству, Уполномоченный направляет ее с необходимыми рекомендациями для рассмотрения по существу в компетентный государственный орган или орган местного самоуправления, беря на контроль исполнение. Практикуется направление гражданам разъяснений об иных правовых средствах защиты их прав и свобод. Недооценивать эти формы работы Уполномоченного, которые, как правило, не отражаются в статистике эффективности деятельности, представляется неверным.

Усмотрев нарушение того или иного права человека, Уполномоченный самостоятельно выбирает формы реагирования. Самой непосредственной из

них является заключение Уполномоченного о нарушении прав[45]. Например, по следам «Заключения об ограничении свободы совести призывников» на территории Пермского края были созданы условия для прохождения альтернативной службы. Итогом рассмотрения «Заключения о массовом нарушении прав лиц, находящихся в центре для содержания иностранных граждан Управления МВД России по г. Перми по адресу: г. Пермь, ул. Г. Хасана 47б» стало в том числе принятие в 2012 году при непосредственном участии Уполномоченного Закона Пермского края «О создании специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, и обеспечении деятельности таких учреждений»[46]. Однако специальное учреждение так и не было создано, а в течение 2012 года иностранные граждане по-прежнему находились в Центре для содержания

---

[45] Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае: Закон Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК // Собрание законодательства Пермского края. № 9. 28.09.2007.

[46] О создании специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, и обеспечении деятельности таких учреждений: Закон Пермского края от 09.07.2012 № 67-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. № 28. 16.07.2012.

иностранных граждан Управления МВД России по г. Перми в ненормативных условиях.

Подготовка Уполномоченным соответствующих докладов, доведение их до сведения должностных лиц и широкой общественности дает возможность Уполномоченному изложить свое видение ситуации с обеспечением прав человека как в целом по региону, так и в отдельных сферах жизни человека. Как показывает практика, ежегодные и специальные доклады Уполномоченного представляют собой важное средство реализации его полномочий, позволяют заострить внимание властей на проблемах, которые требуют незамедлительного решения. За период с 2001 по 2016 год Уполномоченным было подготовлено 14 ежегодных докладов и более 30 специальных докладов. Тематика докладов обширна: «О соблюдении прав граждан на проживание в благоприятной окружающей среде»; «О соблюдении прав граждан на референдум на территории Пермской области»; «О реализации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи»; «О роли органов местного самоуправления в процессе представления и защиты прав и свобод человека и гражданина в государственных органах различных уровней»; «О соблюдении прав отдельных категорий граждан на жилище»; «О нарушении прав граждан на обеспечение ка-

чественной питьевой водой»; «О нарушении прав граждан, осуществляющих уход за инвалидами 1 группы, отбывающими наказания в местах лишения свободы»; «О соблюдении прав лиц, постоянно проживающих в психоневрологических интернатах Пермского края»; «О проблемах социальной поддержки лиц, утративших единственное жилье в результате пожара»; «О проблемах социальной защищенности жителей Пермского края» и другие темы.

В пределах своей компетенции Уполномоченный вправе принимать меры реагирования на нарушения прав граждан и при отсутствии их письменных обращений. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях либо в случаях, имеющих особое общественное значение, Уполномоченный может провести проверку фактов по собственной инициативе. С указанной целью Уполномоченный осуществляет мониторинг публикаций и материалов, размещаемых в средствах массовой информации. В случае выявления случаев нарушения прав по итогам анализа материалов СМИ, Уполномоченным организуется соответствующая проверка.

Обращения граждан свидетельствуют о повышенной конфликтности в отношениях между людьми, между населением и местными администрациями, о нежелании и неумении разрешать

эти споры и конфликты во внесудебном порядке. Уполномоченный неоднократно становился посредником между населением и органами власти, снимая социальную напряженность. В 2005 году государственный правозащитник путем переговоров снизил протестную активность населения края против монетизации льгот; в 2006–2007 годах – протестные настроения жильцов частных и муниципальных общежитий в связи с возможными рисками выселения; большая работа проводилась по снятию напряжения в Березниках в период первых провалов грунта.

По инициативе омбудсмана проводились переговоры между двумя хозяйствующими субъектами в одном из городов Пермского края, где на градообразующем предприятии вдруг была введена система тендеров, что ставило под угрозу функционирование другого хозяйствующего субъекта. Именно благодаря тому, что работа велась с первыми лицами, ситуацию удалось нейтрализовать. Для разрешения трудных ситуаций по линии гражданин-власть зарекомендовали себя переговорные площадки. За последние годы публично заявляли своё несогласие с предполагаемыми или состоявшимися решениями органов местного самоуправления жители городов Перми, Добрянки, Красновишерска. Устройство детей в дошкольные учреждения, выбор площадки нового зоопарка, выселение семей из общежитий

Политехнического университета, жильцов общежития по бульвару Гагарина, 36 г. Перми, которые устроили по этому поводу онлайн-голодовку; невыплата заработной платы работникам бумажного комбината в Красновишерске, приведшая к объявлению голодовки; голодовка работников Пермского абразивного завода; «Усть-Качкинский набат», протестующий против нарушений жилищных прав населения, – все эти конфликты были урегулированы с участием Уполномоченного[47].

Для разрешения социальных конфликтов Уполномоченный привлекала профессиональных медиаторов. В течение 2013 года неоднократно поступали обращения от музыкальной общественности Чайковского, студентов и родителей, педагогов Чайковского музыкального училища, обеспокоенных конфликтной ситуацией в училище. В обращениях заявители говорили о многочисленных нарушениях трудовых прав сотрудников училища, подтвержденных проверками Чайковской прокуратуры и судебными решениями; выражали обеспокоенность нездоровым морально-психологическим климатом в трудовом коллективе, уходом из училища лучших преподавателей (за учебный год из училища были уволены и уволились 23 преподавателя при штат-

[47] Медиация как культура согласия. Материалы Международной научно-практической конференции (9–10 апреля 2014 года, г. Пермь): сб. информ.-метод. материалов / под ред. Т. И. Марголиной, Л. А. Ясыревой. – Пермь, 2014. – 210 с.

ной численности 36 человек (64 %)), угрозой смены профиля училища – уникального музыкального образовательного учреждения Пермского края, насчитывающего 40-летнюю историю. Уполномоченным в адрес Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края были направлены письма с просьбой урегулировать конфликт и принять меры по устранению и недопущению нарушений законодательства и прав граждан. В результате снять напряжение и наладить конструктивный диалог внутри коллектива удалось только после выездов в учреждение профессиональных медиаторов.

В 2016 году по инициативе Уполномоченного при помощи медиаторов урегулирован конфликт между администрацией Чайковского дома–интерната для пожилых и инвалидов и группой клиентов, несогласных с проводимой учреждением «политикой». В результате конфликт был исчерпан, а ряд клиентов самостоятельно выразили желание оплачивать предоставляемые им социальные услуги с утверждением графика погашения задолженности за предыдущий период.

Утверждение в крае культуры разрешения конфликтов, несомненно, будет способствовать гармонизации отношений между жителями, укреплению доверия к органам власти, утверждению атмосферы доброжелательности и открытости.

Таким образом, Уполномоченный, не будучи связанным формальными требованиями, обладает достаточно широким набором средств и форм реагирования на нарушения прав граждан, что, в свою очередь, обеспечивает гибкий подход к разрешению проблем и, соответственно, эффективность самой деятельности Уполномоченного.

Использованные источники и литература

Специальная литература

1. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области. 2005 год // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. № 6. 13.06.2006.
2. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области. 2006 год // Собрание законодательства Пермского края, № 5, II часть. 10.05.2007.
3. Марголина Т. И. Информационные технологии в работе с обращениями граждан к Уполномоченному по правам человека в Пермском крае: материалы научно-практической конференции «Работа с обращениями граждан и организаций: право и практика» (22 сентября 2011 года. – М.: Ленанд, 2011. – С. 287–291.

4. Марголина Т. И. Медиация как культура согласия в урегулировании конфликтов в социальной сфере (на материалах Пермского края) // Отечественный журнал социальной работы. – 2013. – № 2. – С. 88-93.
5. Марголина Т. И., Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2012. – Пермь, 2013. – 110с.
6. Медиация как культура согласия. Материалы Международной научно-практической конференции (9–10 апреля 2014 года, г. Пермь): сб. информ.-метод. материалов / под ред. Т. И. Марголиной, Л А. Ясыревой. – Пермь, 2014. – 210 с.
7. Миронов О.О. Критерии эффективности деятельности омбудсманов (государственных правозащитников) / О. О. Миронов // Право и образование. – 2010. – № 4. – С. 84-97.
8. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2007 / Т. И. Марголина. – Пермь: ИП Корман Г. Н., 2008. – 64 с.

Правовые акты – источники права

1. Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК // Российская газета. № 94. 04.05.2007.
2. Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае: Закон Пермского края от

05.08.2007 № 77-ПК // Собрание законодательства Пермского края. № 9. 28.09.2007;.
3. О создании специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, и обеспечении деятельности таких учреждений: Закон Пермского края от 09.07.2012 № 67-ПК // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. № 28, 16.07.2012.

Электронные ресурсы

1. Миронов О. О. Эффективность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://www.mos-ur.ru/articles.php?article_id=133#_ftn16 (дата обращения: 01.02.2017).

Глава 2. Об эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае

Возможность введения критериев эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации неоднократно обсуждалась сообществом уполномоченных. Отношение к перспективе введения критериев эффективности работы Уполномоченных в их кругу было неоднозначным. Однако уполномоченный из Калужской области Ю. Н. Зельников, из Алтайского края Ю. А. Вислогузов, из Краснодарского края А. Г. Козицкий, из Пермского края Т. И. Марголина, из Самарской области И. А. Скупова и др. не только высказывались за необходимость разработки таких критериев, но и предлагали конкретные измерители деятельности уполномоченных. Инициатором обсуждения этого вопроса выступал президент Санкт-Петербургского центра «Стратегия» А. Ю. Сунгуров на заседании круглого стола уполномоченных в июле 2008 года в Пушкине. Он предложил два типа критериев эффективности – количественные (например, количество положительно разрешённых жалоб в процентах к общему количеству жалоб или процент положительных ответов органов власти на заключе-

ния Уполномоченного) и качественные (например, авторитетность Уполномоченного, этот показатель достигается в результате исследований экспертов; здесь могут учитываться количество и актуальность специальных докладов; снижение количества нормативных документов органов власти, нарушающих права человека).

Особое значение А. Ю. Сунгуров отводил критерию авторитета нового института и личности Уполномоченного, его репутации в органах власти и в правозащитном сообществе, доверию жителей к Уполномоченному, а также уровню его взаимодействия со средствами массовой информации. Особое значение он придавал уровню менеджмента аппарата Уполномоченного, то есть наличию функциональных обязанностей, чёткой структуры, профессиональной подготовки сотрудников, системы повышения их квалификации и др. Отдельного внимания, по мнению Сунгурова, заслуживают интегральные критерии, определяющие влияние нового государственного института на развитие публичной политики. Эти критерии выделяют институт Уполномоченного «как самостоятельного актора, как действующее лицо в процессе развития демократии участия». Примером может служить инициирование проектов по защите прав человека или по предупреждению нарушений прав

человека, по повышению правовой грамотности населения как основы для самостоятельности граждан в отстаивании своих прав.

Сотрудник Центра Стратегия Г. Л. Бардиер в своём исследовании определила возможных участников разработки критериев оценки деятельности Уполномоченного: государственные органы и организации–партнёры Уполномоченного; общественные организации; средства массовой информации; экспертное и научное сообщество; сообщество уполномоченных. Исследование предлагало апробирование опросника Карвера – Коротаева по теме «Критерии оценки эффективности деятельности российских уполномоченных по правам человека». По результатам круглого стола российских омбудсманов в 2008 году была создана рабочая группа по разработке критериев эффективности работы уполномоченных, изданы рекомендации по разработке и использованию ряда показателей в работе уполномоченных. Некоторые регионы, наряду с организацией текущей деятельности, разрабатывали внутренние показатели оценки эффективности и проводили исследования по внешним замерам эффективности института. Так, в 2006 году этот вопрос обсуждался на семинаре сотрудников аппаратов уполномоченных Свердловской и Пермской областей, в 2015 году на круглом столе в Великом Новгороде.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае и сотрудники аппарата ещё с 2006 года утверждали, что публично значимая деятельность государственного правозащитного института должна быть ориентирована на показатели эффективности, как количественные (статистические), так и качественные (репутационные).

Опираясь на данный тезис, полагаем возможным вести речь об эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в исторической перспективе, опираясь, как минимум, на три базовые составляющие:

- наличие необходимых условий (внешних и внутренних) для деятельности Уполномоченного и его аппарата;
- создание системы взаимодействия с другими институтами защиты прав человека в регионе и за его пределами;
- выстраивание системы реагирования органов государственной власти и местного самоуправления на рекомендации и обращения Уполномоченного.

В первой базовой составляющей необходимыми условиями деятельности Уполномоченного и его аппарата выступает непосредственно законодательное и иное нормативное регулирование деятельности регионального Уполномоченного. Качественным показателем эффективности здесь

является наличие и жизнеспособность (активное правоприменение) правовой базы, регламентирующей деятельность государственного правозащитника, включающей в себя международные и российские стандарты и принципы государственной правозащиты. Количественным показателем можно считать число действующих правовых актов в сфере правозащиты. Характер правового поля, в котором существует государственный правозащитник, является изначальной гарантией его независимости, а значит, и эффективности. Создание нормативных и финансовых условий деятельности Уполномоченного – задача и ответственность политического руководства региона и Законодательного Собрания.

К внутренним условиям работы аппарата относится уровень организации работы аппарата, который можно квалифицировать конкретными критериями эффективности его (аппарата) работы. Они базируются на показателях организационного, юридического, кадрового, научно-аналитического, информационно-справочного, материально-технического обеспечения деятельности аппарата.

Например, юридическое обеспечение определяется количеством и качеством подготовленных законопроектов или предоставленных консультаций. Качественным показателем научно-ана-

литического обеспечения может быть, например, внедрение разработанных методик мониторинга различных учреждений на предмет соблюдения прав человека; количественным показателем – число подготовленных аппаратом аналитических материалов.

В кадровом обеспечении качественными показателями являются текучесть кадров, образование сотрудников, количественными – число штатных единиц и работающих сотрудников, количество проведенных конкурсов на вакантные должности. В материально-техническом обеспечении качественными показателями являются оснащённость рабочих мест и кабинетов, согласно нормативам, наличие связи и доступа к интернету, обеспеченность транспортом и т.д., количественным, соответственно, число перечисленных позиций.

В деятельности аппарата можно также выделить показатели организационной эффективности (наличие и качество планирования работы, регламентов деятельности, количество жалоб и обращений, нагрузка на одного человека, количество приёмов граждан, в том числе выездных, количество пресс-релизов о работе с жалобами и иных и т. д.); а также показатели результативности (количество повторных жалоб и обращений, количество случаев восстановленных прав, коли-

чество своевременно сданных в архив материалов, снижение количества жалоб либо от отдельных категорий граждан, либо в разрезе категорий нарушенных прав, удовлетворённость граждан рассмотренной жалобой, качество проведённого приёма, упоминание Уполномоченного в СМИ, посещаемость сайта и т. д.).

К особым факторам, влияющим на эффективность деятельности института Уполномоченного, относится личность государственного правозащитника.

Главным качественным показателем его работы является уровень известности и доверия населения, который складывается, с одной стороны, из уровня профессионального образования, коммуникативных качеств, работоспособности, активности, порядочности, с другой стороны, из результативности его деятельности, реального влияния на решение проблем, востребованности населением региона.

Вторая составляющая, влияющая на эффективность деятельности Уполномоченного – создание системы взаимодействия с властными структурами и другими институтами защиты прав человека.

Качественным показателем влияния Уполномоченного является жизнеспособность нормативно-правовых актов, подготовленных Уполно-

моченным, принятие органами власти и местного самоуправления решений и постановлений по итогам ежегодных и специальных докладов Уполномоченного. Также здесь может учитываться наличие соглашений с другими институтами защиты прав человека. Количественные показатели: количество принятых нормативно-правовых актов, подготовленных Уполномоченным, количество соглашений с институтами защиты прав человека, количество совместных совещательных форматов (круглых столов, конференций, просветительных мероприятий), количество выступлений Уполномоченного на коллегиях в надзорных органах и в органах исполнительной власти.

Третья составляющая эффективности деятельности Уполномоченного – наличие системы реагирования органов государственной власти и местного самоуправления на рекомендации и обращения Уполномоченного. Речь идет о влиянии государственного правозащитника на властные решения по конкретным вопросам реализации прав граждан и по расширению гарантий правовой защищённости всего населения. Качественным показателем данного критерия является системная перестройка работы властных структур в ответ на действия Уполномоченного. Количественные показатели могут выражаться в числе вопросов, стоящих на контроле органов

исполнительной и законодательной власти по рекомендациям Уполномоченного. Может учитываться также количество решений, постановлений властных структур, принятых в ответ на действия Уполномоченного; количество взысканий с должностных лиц, виновных в нарушении прав человека; число положительных решений надзорных органов, вынесенных в результате вмешательства Уполномоченного. Здесь субъектами оценки могут выступать как сам Уполномоченный по правам человека, так и надзорные, контрольные органы и суды.

Таким образом, факторы, влияющие на эффективность деятельности Уполномоченного, могут быть внешними и внутренними; личностными и организационными; объективными и субъективными и другими, в зависимости от того, какой критерий положен в основу.

Деятельность Уполномоченного всегда носит оценочный характер. Эффективность работы Уполномоченного прямо или косвенно оценивают все целевые группы: жители региона, представители региональных органов исполнительной и законодательной власти, местного самоуправления, государственных надзорных органов, представители науки, гражданских институтов (Совета муниципальных образований, Общественной палаты, правозащитных организаций, средств

массовой информации). К внешним экспертам можно отнести Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, российских региональных уполномоченных, представителей международного правозащитного сообщества. Уровень доверия населения, власти, надзорных органов, гражданских институтов – обобщающий показатель влиятельности регионального института Уполномоченного по правам человека. Он выражается в изменении общего правозащитного ландшафта региона: в изменении уровня и структуры нарушений прав человека, развитии системы защиты прав человека, в уровне развития правозащитного сообщества.

В этой части нельзя не согласиться с известным правозащитником, Уполномоченным по правам человека в Самарской области (2004 – 2014 годы) Ириной Скуповой в том, что «признаком эффективности является способность ощущать общественные вызовы, формировать политическую повестку дня с позиций прав человека, с позиций ценностей, провозглашённых Конституцией, и формулировать техзадания для органов власти по решению этих задач»[48].

---

[48] Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2010. – 96 с. – (Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ; выпуск 8).

Использованные источники и литература

1. Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2010. – 96 с. – (Библиотека Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ; выпуск 8).

Прием граждан в Верхне-Старицком сельском поселении Гайнского района, 2008 год

Т. И. Марголина в гуманитарной экспедиции в поселение манси Красновишерского района, 2008 год

Посещение Центра социальной адаптации, 2012 год

Прием граждан в Государственной приемной Уполномоченного

Посещение колонии ИК-32, 2015 год

Аппарат Уполномоченного, 2015 год

Раздел 4.

Взаимодействие в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

Раздел 4. Взаимодействие в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

Глава 1. Взаимодействие Уполномоченного с государственными органами и органами местного самоуправления

Законодательное Собрание Пермского края

С самого начала своего существования институт Уполномоченного в Прикамье был парламентским, считающимся наиболее способствующим независимости и эффективности Уполномоченного по правам человека, по модели Швеции – родины института омбудсмана в мире. Это означает, что утверждение кандидатуры на должность Уполномоченного, как и решение о досрочном прекращении его полномочий, принимает Законодательное Собрание региона. Депутаты Законодательного Собрания края могут вносить на рассмотрение кандидатуры на должность Уполномоченного.

Также парламентский орган заслушивает ежегодные доклады Уполномоченного и принимает по ним управленческие решения в форме Постановлений Законодательного Собрания. Кроме того, в соответствии с Законом Пермского края[49] Законода-

[49] Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае: Закон Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельное Собрание края может стать инициатором составления Уполномоченным специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Пермском крае, однако на сегодняшний день прецедентов такой инициативы в Пермском крае не было.

Важным полномочием Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, отличающим его от большинства уполномоченных в других субъектах Российской Федерации, является право законодательной инициативы в Законодательном Собрании по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, Уполномоченный может входить в рабочие группы, временные рабочие группы, постоянно действующие рабочие группы, создаваемые Законодательным Собранием Пермского края при подготовке законопроектов, затрагивающих вопросы прав и свобод человека и гражданина, с правом решающего голоса, и активно этим правом пользуется. Так, ежегодно Уполномоченный является членом порядка 10 рабочих групп, автором поправок по большинству рассматриваемых с его участием законопроектов.

Наиболее ярким примером реализации Уполномоченным права законодательной инициативы является его участие в разработке Устава Пермского края, в работе рабочей группы постоянно действу-

ющего круглого стола при губернаторе Пермского края по вопросам взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти Пермской области. В результате этой работы совместно с представителями гражданского общества края (Пермская гражданская палата, Пермский региональный правозащитный центр, Общество развития предпринимательских инициатив, Пермское региональное представительство Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту избирательных прав «ГОЛОС»), Советом судей Пермского края в Устав Пермского края[50], принятый в 2007 году, вошли следующие новации:

- введение отдельной главы «Права и свободы человека и гражданина»;

- учреждение государственной должности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и закрепление его права законодательной инициативы;

- определение форм гражданского участия в управлении делами государства (возможность организовывать и проводить независимую общественную экспертизу социально значимых решений органов государственной власти Пермского края до принятия решения об их реализации, принимать участие в разработке нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края,

[50] Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти Пермского края).

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае и сотрудники аппарата принимают участие в работе комитетов, Консультативного совета Законодательного Собрания края, в том числе в их выездных заседаниях. Ежегодно с участием и по инициативе Уполномоченного на комитетах Законодательного Собрания рассматривается свыше 50 контрольных вопросов реализации государственной политики в Пермском крае в сфере здравоохранения, социальной защиты, труда и занятости, строительства и коммунального хозяйства, общественной безопасности и др.

За годы существования Уполномоченного по правам человека в Пермской области (Пермском крае) активно развивалась практика реагирования Законодательного Собрания на доклады Уполномоченного по правам человека.

В 2002 году специальный доклад Уполномоченного «О нарушении требований ст. 73 Уголовно-исправительного кодекса Российской Федерации» вместе с обращением депутатов был направлен министру юстиции Российской Федерации Ю. Я. Чайке [51]. Комитет по социальной политике и правам человека

[51] Об обращении к министру юстиции Российской Федерации Чайке Ю. Я.: Постановление ЗС Пермской области от 22.08.2002 № 338. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проводил депутатские слушания по специальному докладу Уполномоченного по правам человека в Пермской области «О нарушении прав граждан с ограниченными возможностями»[52].

В 2006 году Законодательное Собрание поддержало инициативу Уполномоченного по правам человека в Пермской области Марголиной Т. И. в части:

- внесения изменений в Закон Пермской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилищно-коммунальных услуг» по исключению работников образования из перечня категорий граждан, которым социальная поддержка оказывается в форме денежной выплаты;

- внесения изменений в региональную целевую программу «Семья и дети Прикамья» с целью социальной поддержки многодетных матерей на региональном уровне;

- разработки проекта закона Пермского края «Об основах профилактики социального сиротства, преступности и безнадзорности несовершеннолетних».

---

[52] О Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Пермской области: Постановление ЗС Пермской области от 17.10.2002 № 462. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По итогам рассмотрения Ежегодного доклада Уполномоченного в 2007 году Комитет по социальной политике Законодательного Собрания Пермского края провел заседание круглого стола на тему «О соблюдении жилищных прав граждан»[53], а в 2008 году – заседание круглого стола на тему «О проблемах оказания государственной поддержки лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию»; Правительство Пермского края представило депутатам информацию о мерах, принимаемых по соблюдению прав участников образовательного процесса при реорганизации краевых образовательных учреждений; постоянно действующая рабочая группа по рассмотрению вопросов правового регулирования организации местного самоуправления в ходе реформы местного самоуправления в Пермском крае рассмотрела вопрос «Проблемы соблюдения прав некоторых категорий граждан на жилище».

В 2009 году по итогам рассмотрения Ежегодного доклада Уполномоченного Законодательное Собрание края рекомендовало Правительству Пермского края подготовить предложения по внесению изменений в нормативные правовые

[53] О ежегодном докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермской области за 2006 год: [Электронный ресурс] Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 22.03.2007 № 115. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

акты Пермского края по вопросам социальной поддержки лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию[54].

В 2010 году по рекомендации Законодательного Собрания края Правительством Пермского края:

- приведен в соответствие с национальным стандартом Российской Федерации государственный стандарт социального обслуживания населения Пермского края, утвержденный Постановлением Правительства Пермского края от 18.05.2007 № 99-п;
- приняты меры по приведению в нормативное состояние помещений для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, в спецприемниках и изоляторах временного содержания;
- разработаны предложения о мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, пользующихся общественным транспортом.

В 2014 году по рекомендации Законодательного Собрания края Правительство Пермского края приняло нормативные правовые акты, предусматривающие меры, направленные на исполнение рекомендаций Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, изложенных в докладе. Управление аналитической и законотворческой де-

---

[54] О ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в 2008 году» : Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 19.02.2009 № 1296. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ятельности аппарата Законодательного Собрания Пермского края проанализировало возможность внесения изменений в Закон Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344 «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы». Работодателю было дано право в случае невозможности выделения или создания на своем производстве рабочих мест для инвалидов в счет установленной для данного предприятия квоты арендовать (создать) рабочее место в другой организации и трудоустраивать инвалидов на арендованные рабочие места на основе договора (соглашения). В июне 2014 года комитет по социальной политике Законодательного Собрания заслушал информацию Правительства Пермского края о мероприятиях по снижению бедности в Пермском крае. В апреле 2014 года комитет по развитию инфраструктуры Законодательного Собрания заслушал информацию Правительства Пермского края о реализации Закона Пермского края от 14.07.2008 № 255-ПК «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Пермского края по договорам социального найма».

По рекомендации Законодательного Собрания Совет представительных органов муниципальных образований Пермского края рассмотрел вопрос об установлении муниципальными правовыми актами порядка и процедуры нормотвор-

ческой инициативы граждан и учета мнения граждан по вопросам, выносимым на публичное обсуждение. Данные права закреплены в главе 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В 2015 году Законодательное Собрание рекомендовало Правительству Пермского края принять нормативный правовой акт, предусматривающий разработку механизма исполнения рекомендаций, излагаемых в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, Администрации губернатора Пермского края утвердить план мероприятий по исполнению рекомендаций Уполномоченного, изложенных в докладе. Рекомендация была выполнена Администрацией губернатора и Правительством края.

По итогам ежегодного доклада Уполномоченного за 2015 год Законодательное Собрание Постановлением от 17 марта 2016 г. № 2246 установило:

1. Комитету по социальной политике Законодательного Собрания Пермского края в первом полугодии 2016 года провести заседание круглого стола на тему «О проблемах трудовой занятости социальных категорий граждан, а также уволенных в связи с массовым высвобождением работников» с приглашением представителей органов исполнительной власти, бизнеса и общественности.

2. Рекомендовать Уполномоченному по правам человека в Пермском крае провести в первом полугодии 2016 года заседание круглого стола на тему «Межведомственное и межсекторное взаимодействие по вопросам защиты прав жертв семейного и бытового насилия».

3. Рекомендовать Администрации губернатора Пермского края утвердить план мероприятий, предусматривающий меры, направленные на исполнение рекомендаций Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, изложенных в докладе.

4. Рекомендовать Совету представительных органов муниципальных образований Пермского края рассмотреть вопросы о финансировании и нормативно-правовом регулировании мероприятий по формированию муниципального жилищного фонда социального использования и маневренного жилищного фонда.

Комитет по социальной политике решил заслушать в течение 2016 года информацию Правительства Пермского края о мерах социальной поддержки малоимущих семей с детьми, в том числе многодетных семей; о мерах, принимаемых по обеспечению жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа по месту их проживания.

Правительство Пермского края

В 2007 году Правительство было определено как высший исполнительный орган государственной власти Пермского края. Статус исполнительного органа власти закреплен частью 5 статьи 15 Устава Пермского края и Законом Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края». С этого времени Правительство края, краевые исполнительные органы государственной власти являются главными партнерами Уполномоченного по правам человека. Они реализуют государственную политику на территории нашего региона по вопросам и предметам ведения, наиболее часто волнующим жителей края.

Взаимодействие с Правительством осуществляется в самых разных форматах, в том числе в организации и проведении совместных конференций, форумов, круглых столов, рабочих групп, в восстановлении нарушенных прав граждан.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае и сотрудники аппарата входили и входят в состав:

- рабочей группы по разработке проекта долгосрочной целевой программы «Патриотическое воспитание молодежи Пермского края на 2011–2015 годы»;

- рабочей группы по разработке проекта краевой целевой программы «Семья и дети Пермского края на 2007–2010 годы»;

- постоянно действующего Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пермском крае;

- межведомственной комиссии по предотвращению социальной напряженности в Пермском крае[55];

– комиссии в Министерстве социального развития по рассмотрению заявок на участие в квалификационном отборе для оказания реабилитационных услуг потребителям психоактивных веществ с использованием сертификата[56];

- координационного совета по обеспечению и защите прав граждан в системе обязательного медицинского страхования на территории Пермского края;

- рабочей группы для подготовки проекта концепции долгосрочной целевой программы «Про-

---

[55] О внесении изменения в состав межведомственной комиссии по предотвращению социальной напряженности в Пермском крае, утвержденный распоряжением председателя Правительства Пермского края от 3 августа 2009 г. № 100-рпп «О межведомственной комиссии по предотвращению социальной напряженности в Пермском крае: Распоряжение Председателя Правительства Пермского края от 22.12.2014 № 183-рпп. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[56] Об утверждении состава комиссии по рассмотрению заявок на участие в квалификационном отборе для оказания реабилитационных услуг потребителям психоактивных веществ с использованием сертификата: Приказ Министерства социального развития Пермского края от 08.08.2011 № СЭД-33-01-02-176. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

филактика алкоголизма, наркомании и токсикомании в Пермском крае на 2012–2016 годы»[57];

Ежегодно, начиная с 2011 года, председателем Правительства края утверждается план мероприятий по рекомендациям Уполномоченного в ежегодном докладе.

Правительство Пермского края приняло план мероприятий на 2012 год по решению проблемных вопросов, отраженных в ежегодном докладе Уполномоченного за 2011 год. Для исполнения плана был принят Закон Пермского края от 3 декабря 2012 г. № 128-ПК «О направлении средств федерального бюджета на предоставление жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Закон дал право первоочередного получения жилья не только инвалидам, но и пенсионерам, выехавшим из районов Крайнего Севера, что позволило внести соответствующие изменения в постановление Правительства Пермского края.

В 2013 году Правительством края приняты меры по повышению заработной платы работников бюджетной сферы, Министерство социально-

---

[57] Об утверждении состава рабочей группы для подготовки проекта концепции долгосрочной целевой программы «Профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании в Пермском крае на 2012–2016 годы: Распоряжение Председателя Правительства Пермского края от 20.12.2010 № 169-рпп. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

го развития приняло ряд дополнительных мер по социальной поддержке лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию, предприняты системные меры по реализации государственной политики по защите прав инвалидов.

В 2014 году Правительством края были выполнены 53 пункта плана работы по рекомендациям Уполномоченного.

В этой части следует отметить созданную систему реагирования на жалобы граждан Министерством здравоохранения края и, что самое главное, систему восстановления нарушенных прав. За 2014 год министерство обрело надежных партнеров в лице общественности, требовательно и конструктивно выстраивающих свою позицию посредников между населением и министерством.

В 2014 году в рамках реализации плана и программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края» Правительство края провело мониторинг формирования жилищного фонда (маневренного и социального использования), были установлены целевые показатели обеспеченности социальным жильем малоимущих – не менее 4 % от потребности с учетом норм бюджетного законодательства.

В 2015 году в Пермском крае была создана система реагирования на рекомендации Уполномоченного. Правительство Пермского края утвердило ре-

гламент взаимодействия по исполнению рекомендаций, отраженных в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. В соответствии с данным регламентом до 1 апреля каждого года Правительство Пермского края обязано разработать план мероприятий, согласовать его с Уполномоченным по правам человека и утвердить Председателем Правительства. Данная система взаимодействия была представлена на Координационном совете уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, получила одобрение и была рекомендована уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации.

С каждым годом план становится все содержательнее, а эффективность его исполнения растет. Это позволяет если не полностью решить обозначенные в ежегодных докладах проблемы, то сформировать существенный задел для их решения в будущем.

Вошли в практику работы Уполномоченного участие в коллегиях Министерства социального развития, Министерства здравоохранения, а также встречи с Председателем Правительства по актуальным вопросам защиты прав жителей края.

Администрация губернатора Пермского края

В 2001 году в связи с массовым нарушением прав и свобод осужденных в УИН АМ 244/9-11

(пос. Чепец) Уполномоченным по правам человека в Пермской области была создана общественно-государственная комиссия, в состав которой вошли представитель Администрации Пермской области, представитель Пермского регионального правозащитного центра. Целью создания комиссии было налаживание взаимодействия по обмену информацией в связи с происшедшим, отслеживание ситуации по недопущению давления на осужденных в связи с направлением ими жалоб.

С 2002 года Уполномоченный по правам человека в Пермской области С. Н. Матвеев, с 2005 года Т. И. Марголина, а позднее сотрудники аппарата Уполномоченного (Д. А. Матвеев и Д. Б. Шевченко) входят в состав Комиссии по вопросам помилования в Пермской области (в Пермском крае).

Уполномоченный по правам человека входил(а) и входит в состав многих коллегиальных органов, создаваемых Администрацией губернатора области, края:

- коллегии при губернаторе области, образованной Указом губернатора области от 26 февраля 2001 г. № 49 «О коллегии при губернаторе области»[58];

[58] Об утверждении составов коллегии и консультативного совета при губернаторе области: Распоряжение Губернатора Пермской области от 08.08.2005 № 347-р. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- постоянно действующего Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пермском крае[59];

- Координационного совета по национальным вопросам при губернаторе Пермского края[60];

- Координационного совета по культуре при губернаторе Пермского края;

- Координационного совета по делам инвалидов при губернаторе Пермского края[61];

- совета по развитию гражданского общества и правам человека при губернаторе Пермского края[62];

---

[59] О внесении изменения в состав постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пермском крае, утвержденный Указом губернатора Пермского края от 14.12.2010 № 106 "О координационном совещании по обеспечению правопорядка в Пермском крае: Указ Губернатора Пермского края от 25.07.2011 № 60. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[60] О внесении изменений в состав Координационного совета по национальным вопросам, утвержденный Указом губернатора Пермского края от 4 сентября 2012 г. № 58 «О Координационном совете по национальным вопросам при губернаторе Пермского края»: Указ Губернатора Пермского края от 22.03.2013 № 23. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[61] О внесении изменения в состав Совета по делам инвалидов при губернаторе Пермского края, утвержденный Указом губернатора Пермского края от 20 июля 2009 г.: Указ Губернатора Пермского края от 11.11.2015 № 157. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[62] О Совете по развитию гражданского общества и правам человека при губернаторе Пермского края:Указ Губернатора Пермского края от 01.08.2016 № 115. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- постоянно действующей рабочей группы по профилактике незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров на территории Пермского края[63].

Важнейшим предметом взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и Администрации губернатора является право граждан на участие в управлении делами государства. В 2007 году губернатор Пермского края выпустил распоряжение «Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края»[64].

Следующим важным этапом реализации права на участие граждан в управлении делами государства стало принятие Законодательным Собранием края в конце 2012 года Программы социально-экономического развития, установившей, по предложению Уполномоченного по правам человека, в качестве одной из приоритетных целей создание условий

---

[63] О создании постоянно действующих рабочих групп в рамках координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пермском крае: Распоряжение Губернатора Пермского края от 31.12.2010 № 209-р. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[64] Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края: Распоряжение Губернатора Пермского края от 09.10.2007 № 132-р. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

для развития гражданского общества. По предложению Уполномоченного Программа была дополнена разделом «Повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества». Для создания условий для развития гражданского общества в Программе были определены основные механизмы:

- публичные обсуждения общественно значимых решений;
- создание экспертных и общественных советов при органах исполнительной власти и местного самоуправления;
- включение представителей гражданского общества в коллегии органов государственной власти, в рабочие группы по подготовке нормативных правовых актов и иных решений органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций.

Итогом реализации Программы стало увеличение количества форм гражданского участия в принятии общественно значимых решений органами государственной власти и местного самоуправления, а также принятие Закона Пермского края о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, о благотворительной деятельности, разработка проекта закона Пермского края об общественном обсуждении в Пермском крае.

В 2014 году при взаимодействии Уполномоченного с Администрацией губернатора края были разработаны и согласованы с Законодательным Собранием рекомендации о мерах по укреплению межконфессионального согласия и профилактике межконфессионального напряжения и возможных конфликтов на религиозной почве в муниципальных образованиях края.

С целью развития взаимодействия с некоммерческим и правозащитным сектором Уполномоченный инициировала создание в Пермском крае Совета при губернаторе по развитию гражданского общества и правам человека (по аналогии с Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека). Такой Совет был создан в Пермском крае в 2016 году.

С 2014 года Администрация губернатора края аналогично Правительству края разрабатывает ежегодный план мероприятий по решению проблемных вопросов, обозначенных в ежегодных докладах Уполномоченного. В 2016 году утвержден регламент взаимодействия структурных подразделений Администрации губернатора Пермского края по исполнению рекомендаций, отраженных в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

С 2012 года вошли в практику еженедельные встречи Уполномоченного с руководителем Ад-

министрации губернатора (А. В. Фроловым, А. Ю. Маховиковым), что позволяло еженедельно определять перспективы решения проблем, обозначаемых жителями края, и мероприятия по восстановлению нарушенных прав граждан.

Уполномоченный совместно с Администрацией губернатора проводит научно-практические и общественно значимые мероприятия – конференцию «20 лет Конституции Российской Федерации, становление правового государства», Форум инвалидов, Общественный Форум, Конгресс Юристов и др.

Органы местного самоуправления Пермского края

Органы местного самоуправления всегда находятся на острие проблем жителей Пермского края. Поэтому главным является непосредственное участие должностных лиц органов местного самоуправления в выездных приемах Уполномоченного по правам человека. По итогам рассмотрения жалоб и обращений жителей муниципалитетов в каждом ежегодном или специальном докладе Уполномоченный дает рекомендации для органов местного самоуправления.

Заключение Уполномоченного С. Н. Матвеева «О нарушении Закона РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совер-

шении преступлений» в ИВС г. Краснокамска» явилось предметом обсуждения Краснокамской Думы. Заключение признано обоснованным, по нему принят комплекс мер, направленных на приведение в соответствие с федеральным законом ИВС г. Краснокамска.

В декабре 2002 состоялось заседание комиссии по проблемам Кизеловского угольного бассейна (КУБа) с участием Уполномоченного, чьи рекомендации органам местного самоуправления были учтены.

В это же время в г. Чусовом на заседании глав органов местного самоуправления «Союз» обсуждались проблемы соблюдения прав граждан с ограниченными возможностями на территории Пермской области на основании специального доклада Уполномоченного «О соблюдении прав лиц с ограниченными возможностями». В январе 2003 года Уполномоченным составлено заключение «О нарушении прав лиц с ограниченными возможностями на доступ в административные здания органов местного самоуправления» в адрес глав указанных органов местного самоуправления. Заключение было направлено в Пермскую городскую Думу. Совместное обращение Уполномоченного и Думы к главам органов местного самоуправления не только позволило собрать информацию о принимаемых мерах и отметить недостатки

в деятельности органов местного самоуправления, но и активизировать ряд территорий по решению проблем создания безбарьерной среды.

В течение 2003 г. Уполномоченным были подготовлены и представлены для сведения Законодательному Собранию Пермской области, губернатору Пермской области, федеральным органам государственной власти следующие специальные доклады «О ситуации в п. Юго-Камский Пермского района и д. Павлово Ординского района Пермской области»; «О праве граждан на референдум на территории Пермской области». Специальные доклады Уполномоченного прошли обсуждение в комитетах Законодательного Собрания Пермской области.

Примечателен специальный доклад «О роли органов местного самоуправления в процессе представления и защиты прав и свобод человека и гражданина в государственных органах различных уровней»[65]. Уполномоченный указал, что местные власти не используют в полной мере свое право на обращение в государственные органы федерального и регионального уровня для реше-

[65] Специальный доклад о роли органов местного самоуправления в процессе представления и защиты прав и свобод человека и гражданина в государственных органах различных уровней: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области от 25.07.2003. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).

ния проблем территорий, не в должной степени задействуют систему правоохранительных и судебных органов для защиты интересов жителей муниципальных образований.

Поводом для подготовки специального доклада «О соблюдении прав граждан на референдум на территории Пермской области»[66] стало проведение референдума по вопросу объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Обеспечение права граждан на референдум в Пермской области было признано Уполномоченным неудовлетворительным. В Уставах муниципальных образований эта норма носила декларативный характер в силу финансового необеспечения. Не были разработаны соответствующие положения о референдуме муниципальных образований, инициативы населения о проведении референдумов не поддерживались представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

В 2003 году взаимодействие Уполномоченного с органами местного самоуправления получило более четкое нормативно-правовое регулирование. По инициативе Уполномоченного и ряда депутатов Законодательного Собрания был принят

[66] О соблюдении прав граждан на референдум на территории Пермской области: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).

Закон Пермской области от 18.08.2003 № 926-180 «Об обращениях граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления Пермской области».

В 2006 году Уполномоченный Т. И. Марголина рекомендовала органам местного самоуправления разработать нормативные акты по процедурам участия населения в местном самоуправлении: о правотворческой инициативе граждан; о конференциях и собраниях граждан; об обращениях граждан в органы местного самоуправления; об опросе граждан; о публичных слушаниях; о территориальном общественном самоуправлении и др. В этом же году Уполномоченный подготовила специальный доклад «О создании условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления»[67]. В специальном докладе Уполномоченный рекомендовала:

- органам местного самоуправления в 2006 году внести изменения в уставы муниципальных образований и принять нормативные правовые акты по участию населения в осуществлении местного самоуправления; создать систему информирования населения о закрепленном за ними праве участвовать в управлении на местном уровне;

[67] О создании условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления: специальныйдоклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области от 15.10.2006. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).

- Совету глав муниципальных образований Пермского края, Совету глав городских поселений Пермской области рассмотреть вопрос о создании условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления, изучить лучшие практики осуществления местного самоуправления;

- департаменту муниципального развития Пермской области совместно с Советом глав муниципальных образований Пермского края и Советом глав городских поселений Пермской области провести серию круглых столов и семинаров по проблеме реализации права участия населения в местном самоуправлении;

- редакционным коллективам региональных и местных средств массовой информации регулярно освещать проблемы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Предметом особого внимания в 2007 году стал так называемый «Березниковский провал» в связи с возникшей аварийной ситуацией на руднике БКПРУ-1 ОАО «Уралкалий». В первых числах июня, сразу после официального признания ситуации в городе аварийной, Уполномоченным по правам человека было принято решение о тесном взаимодействии со штабом, который в оперативном режиме работал с населением Березников.

Обстановка в Березниках на тот момент была сложной. Люди не знали, где получить полную и достоверную информацию о расселении. Отсутствовали данные о рынке жилья, граждане не знали, какие гарантии им предоставлены государством, является ли вновь возводимое жилье безопасным для проживания. Вопросов было много.

В связи с этим было принято решение еженедельно выезжать в г. Березники, чтобы лично выслушивать претензии граждан и по мере необходимости осуществлять правовую поддержку, давать необходимые консультации нуждающимся.

Уполномоченный по правам человека и сотрудники аппарата осуществили 12 выездов, приняли более 200 человек. Помимо этого, активно проводилась информационная работа с населением города через местные средства массовой информации в режимах «открытое письмо» и «вопрос-ответ», подготовлено более 5 совместных с администрацией г. Березники и Правительством Пермского края выпусков газет «Березниковский рабочий» и «Досье 02». Общими усилиями ситуацию удалось стабилизировать.

В 2007 году разгорелся конфликт между жителями г. Краснокамска и местной властью (жители заняли здание городской Думы). Поводом явилась вырубка зеленых насаждений под застройку во дворах домов. Уполномоченному удалось

перевести конфликт в русло переговоров, по её предложению Земское Собрание Краснокамского муниципального района приняло положение о порядке урегулирования конфликтных ситуаций, связанных с защитой прав и законных интересов граждан Краснокамского муниципального района.

Положение регулирует права и законные интересы граждан при возникновении конфликтных ситуаций на территории Краснокамского муниципального района; координирует взаимодействие граждан с исполнительными органами государственной власти Пермского края, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по Пермскому краю, органами местного самоуправления Краснокамского муниципального района и организациями, осуществляющими деятельность на территории Краснокамского муниципального района, определяет порядок действий в конфликтных ситуациях и ликвидации их последствий.

Это первый правовой акт подобного рода, принятый на территории Пермского края, и один из первых в России.

В 2007 году в крае началась оптимизация бюджетной сферы: реорганизация и ликвидация детских образовательных учреждений. Уполномоченным был подготовлен специальный доклад

«О соблюдении прав детей при проведении реорганизации, реструктуризации и ликвидации образовательных учреждений», в котором руководителям органов местного самоуправления Пермского края рекомендовано:

- разработать, утвердить нормативно-правовые акты (положение о реорганизации, реструктуризации или ликвидации муниципальных образовательных учреждений; положение об экспертной оценке решений по изменению деятельности объектов социальной инфраструктуры для детей (их реконструкция, модернизация, изменение назначения или ликвидация), регламентирующие процедуры реорганизации, реструктуризации или ликвидации образовательных учреждений с учетом рекомендаций настоящего доклада) либо внести необходимые изменения в действующие документы.

- вводить в состав экспертных комиссий руководителей органов опеки и попечительства муниципального образования, представителей родительской общественности (делегируемых общим родительским собранием образовательного учреждения), экспертов из числа НКО, работающих в сфере детства, либо негосударственных правозащитных организаций; независимых экспертов из числа профессионального психолого-педагогического сообщества, представителей органов

детского самоуправления образовательного учреждения, подлежащего реорганизации;

- установить сроки информирования участников образовательного процесса учреждения о предстоящей реорганизации не менее чем за 3 месяца до ее начала;

- предусмотреть возможность проведения специальных публичных процедур, гражданской экспертизы, слушаний по вопросу реорганизации, изменения назначения или ликвидации образовательного учреждения, с указанием прямых последствий для принятия или непринятия решения.

Доклад был представлен Уполномоченным на заседании краевой комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в мае 2007 года. В результате органы местного самоуправления привели нормативные документы по реорганизации образовательных учреждений в соответствие с законодательством. Благодаря этому удалось избежать массового нарушения прав детей при проведении реорганизации сети образовательных учреждений.

В 2008 году Советом муниципальных образований в Пермском крае подготовлен первый ежегодный доклад «Развитие местного самоуправления в Пермском крае. Итоги переходного периода». В докладе представлены результаты анализа

ситуации развития местного самоуправления в Пермском крае за три года переходного периода и исследования перспектив его развития. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае представила в тексте доклада анализ обращений граждан, поступивших в её адрес, экспертное мнение о деятельности органов местного самоуправления по развитию гражданского общества.

В 2008 году Советом муниципальных образований проведен анализ участия представительных органов местного самоуправления в создании условий для реализации прав человека, в том числе права на самоуправление.

По сравнению с 2006 годом количество муниципальных образований, в которых приняты положения о собраниях граждан, возросло с 2 до 29. Увеличилось количество муниципальных образований, в которых представительными органами были разработаны и приняты положения о проведении на их территории опросов граждан, с 8 до 32, конференций граждан – с 2 до 28 муниципальных образований. В 2006 году правотворческая инициатива граждан была закреплена лишь в 5 территориях; в 2008 г. 31 территория имеет соответствующее положение. В 37 территориях приняты положения о проведении публичных слушаний, в 6 действует территориальное общественное самоуправление. Уполномоченный рекомендовала

Совету представительных органов муниципальных районов оказать методическую помощь думам городских поселений и советам депутатских сельских поселений в разработке нормативных правовых актов, регламентирующих участие населения в осуществлении местного самоуправления, и завершении, таким образом, процесса формирования данной правовой базы.

В 2009 году совместно с краевым парламентом и Советом представительных органов местного самоуправления создана нормативно-правовая база по защите жилищных прав граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, по участию населения в осуществлении местного самоуправления, по созданию условий для участия общественности в государственном управлении на краевом уровне.

В 2010 году Уполномоченным была поднята проблема неучастия поселений в программе «Достойное жилье». Среди причин – как нехватка бюджетных средств поселения и отсутствие кадров, так и нормативная неопределенность. Уполномоченный рекомендовала органам местного самоуправления разработать порядок участия поселений в реализации инвестиционных проектов, методику распределения средств регионального фонда софинансирования между поселениями. Решением Земского Собрания Ординского муниципального района утверждено положение об

участии сельских поселений Ординского муниципального района в приоритетных муниципальных проектах (программах) и инвестиционных проектах (целевых программах), в Лысьвенском муниципальном районе утверждено положение о предоставлении субсидий на долевое финансирование инвестиционных проектов и приоритетных муниципальных проектов. Подобные нормативно-правовые акты приняты более чем в половине органов местного самоуправления. Была продолжена работа представительных органов местного самоуправления по созданию нормативно-правовой базы по защите жилищных прав граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию.

В 2011 году Уполномоченным был разработан проект закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермской области «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма». Статья 5 закона дополнена перечнем основных действий, ухудшающих жилищные условия, намеренно осуществляемых гражданами с целью постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Это позволило исключить расширительное толкование действий, совершенных с намерением встать на жилищный учет (например, снятие с регистрационного учета в квартире родителей одного

из супругов в связи с созданием собственной семьи и переездом в другой город к супруге (супругу)); повысить степень прозрачности принимаемого решения, существенно снизить количество судебных споров, что однозначно способствовало обеспечению жилищных прав граждан, проживающих на территории Пермского края.

В 2011 году внимание Уполномоченного обращено на необходимость сохранения и развития сети школ с обучением на коми-пермяцком языке, утверждения перечня национальных школ в Пермском крае. Рекомендовано ввести для этих школ повышающий коэффициент нормативного финансирования; при принятии управленческих решений руководствоваться положениями Европейской хартии о защите прав региональных языков и языков меньшинств; развивать издание литературы на родном языке; при оптимизации сети образовательных учреждений обеспечить реализацию права детей на изучение коми-пермяцкого языка на базе укрупненных школ.

Специальный доклад «О проблемах оказания социальной поддержки гражданам, утратившим свое жилье в результате пожара»[68] был подготов-

[68] О проблемах оказания социальной поддержки гражданам, утратившим свое жилье в результате пожара: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).

лен по итогам 2012 года. В 13 из 47 муниципальных образований отсутствовал муниципальный маневренный жилищный фонд, не были обеспечены жильем 788 семей, или 55,7 % от общего количества семей, утративших единственное жилье в результате пожара, из-за отсутствия в муниципалитетах достаточного объема маневренного фонда. Совету муниципальных образований Пермского края рекомендовано провести мониторинг формирования муниципального маневренного фонда в поселениях и городских округах, а администрациям поселений Пермского края:

- обеспечить реализацию прав граждан, утративших свое единственное жилье в результате пожара, на получение жилого помещения по договору социального найма во внеочередном порядке;
- обеспечить формирование маневренного фонда согласно требованиям Жилищного кодекса РФ;
- разработать механизмы взаимодействия с интернет-сообществом по поддержке семей, попавших в трудную жизненную ситуацию в результате пожаров;
- совместно с Госпожнадзором организовать информирование населения о механизмах страхования личного имущества, а также о возмож-

ности получения компенсации 50 % расходов, связанных со страхованием жилых помещений.

Однако эта проблема остается актуальной и сегодня.

По предложению Уполномоченного органам местного самоуправления Пермского края рекомендовано продолжить работу по обучению муниципальных служащих и глав муниципальных образований основам работы с населением по поддержке гражданских инициатив, связям с общественностью, а также основам урегулирования конфликтов на местном уровне. Данная рекомендация изложена в Постановлении Законодательного Собрания Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развития муниципальных образований в Пермском крае»[69].

Уполномоченный регулярно принимает участие в обучающих семинарах (по программе повышения квалификации) для органов местного самоуправления по проблемам гражданского единения российской нации, разрешения конфликтов на местном уровне, в том числе межнациональных, по вопросам соблюдения прав человека.

---

[69] О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2013 году: Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 19.06.2014 № 1318. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В ежегодном докладе за 2013 год говорилось об отсутствии механизмов учета мнения жителей при подготовке и принятии решений на местном уровне. Совет представительных органов при Законодательном Собрании провел в 2014 году анализ нормативных документов муниципальных образований. За исключением одной территории – Кизеловского муниципального района – во всех органах местного самоуправления нормативно закреплен порядок проведения публичных слушаний, но такая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, как сходы граждан, не нашла правового отражения.

В ежегодном докладе за 2014 год Уполномоченный рекомендовала Совету представительных органов при Законодательном Собрании, Совету муниципальных образований продолжить работу по созданию условий для участия граждан в осуществлении местного самоуправления. В частности, было предложено разработать модельное положение о публичных слушаниях на местном уровне, а также создать реестр лучших муниципальных практик по развитию общественного самоуправления и взаимодействия с социально ориентированными некоммерческими организациями.

20 ноября 2014 года депутаты Законодательного Собрания большинством голосов приняли Закон Пермского края «О порядке формирования пред-

ставительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края», согласно которому глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. В результате в Пермском крае законодательно была отменена возможность прямых выборов глав муниципальных образований.

В 2014 году Т. И. Марголина принимала непосредственное участие в подготовке законопроекта «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края». Ею внесена поправка, которая позволяла бы муниципалитетам самим определять механизм выбора глав муниципальных образований через прямые выборы или местными депутатами. Данная поправка была учтена лишь в 2016 году в Законе Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края» после постановления Конституционного Суда РФ. Судом установлено, что законами субъектов Российской Федерации не может быть ограничена возможность предусмотреть в уставах муниципальных образований

избрание главы образования на муниципальных выборах (Постановление КС РФ от 01.12.2015 № 30-П). Этим же Постановлением субъектам Российской Федерации было рекомендовано до 4 июня 2016 года привести законодательное регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с правовыми позициями, выраженными в этом Постановлении Конституционного Суда.

В 2015 году в Пермском крае была проведена целенаправленная, последовательная работа, в том числе органами местного самоуправления, по сохранению пермских традиций межконфессионального, межнационального мира и согласия. На III форуме лучших муниципальных практик работала секция «Деятельность органов местного самоуправления в укреплении межнационального и межконфессионального согласия». На секции был представлен опыт Совета по межнациональным и межконфессиональным отношениям при Пермской городской Думе, в состав которого входит Уполномоченный.

Заслуживает внимания практика представления ежегодных докладов Уполномоченного на заседаниях президиума Совета муниципальных образований и на встречах с депутатами городских округов – Пермь, Березники, Соликамск.

Правоохранительные органы

Становление института Уполномоченного по правам человека в Пермской области, а затем в Пермском крае проходило достаточно сложно, люди не знали каналов защиты своих прав, а зачастую не владели информацией о создании нового института по защите прав и свобод граждан в Пермской области. Очень часто поступали жалобы на незаконные действия правоохранительных органов, жалобы на действия судебных приставов-исполнителей и т. д.

Пермская область вместе со Свердловской областью и Красноярским краем входила в первую тройку субъектов Российской Федерации по количеству учреждений принудительного содержания.

В 2001 году было слабое федеральное финансирование на ремонт, реконструкцию мест принудительного содержания ИК, СИЗО, ИВС, зачастую люди содержались в пыточных условиях в переполненных камерах без доступа свежего воздуха, при отсутствии нормативного естественного и искусственного освещения, без оказания надлежащей медицинской помощи.

Уполномоченный С. Н. Матвеев с целью устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина, на основании ст. 19 Закона Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека

в Пермской области», выносит заключения по нарушениям прав граждан сотрудниками правоохранительных органов: «О нарушениях прав и свобод граждан в Учреждении АМ-244/11-9»; «О нарушении органами следствия и дознания требований ст. 122 УПК РСФСР»; «О нарушении прав и свобод граждан в ИВС г. Перми»; «О недопустимости изъятия у заключенных периодических изданий»; «О нарушении Закона РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в ИВС г. Краснокамска»; «О недопустимости взимания денежных средств за краткосрочные свидания в учреждениях исполнения наказаний».

В течение 2001 г. Уполномоченным были подготовлены и представлены для сведения Законодательному Собранию и губернатору Пермской области, федеральным органам власти следующие специальные доклады по нарушениям прав граждан сотрудниками правоохранительных органов: «О реализации положений ст. 52 и 53 Конституции РФ в отношении лиц, незаконно привлеченных к уголовной ответственности и подвергнутых мерам уголовно – процессуального принуждения на территории Пермской области»; «О соблюдении сотрудниками паспортно-визовой службы и служащими иных правоохранительных органов, расположенных на территории Пермской обла-

сти, прав и свобод граждан»; «О нарушении права граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы, на обжалование в судебные органы действий (бездействия) администраций мест лишения свободы»; «О выполнении требований Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» на территории Пермской области».

Уполномоченный в 2001 году регулярно принимает участие в работе коллегий силовых ведомств, с прокуратурой заключает соглашение о формах в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.

В 2002 году Уполномоченный представляет исполнительным и законодательным органам власти федерального и регионального уровня следующие специальные доклады: «О выполнении требований Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» на территории Пермской области» (03.01.02); «О нарушении прав и свобод лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, на обжалование в судебные органы действий (бездействия) администраций мест лишения свободы» (04.06.02); «О нарушении требований ст. 73 Уголовно – исполнительного кодекса Российской Федерации» (09.07.02). Он проводит совместные приемы с заместителями губернато-

ра области Т. И. Марголиной, В. А. Щукиным, начальником ГУВД Пермской области В. Ф. Герценом, главой города Перми А. Л. Каменевым, заместителем главы г. Перми В. И. Цыганковым.

В 2003 году уровень обращений, поступивших от осужденных, остается высоким (23 % от общего количества). Уполномоченный в своём докладе за 2003 год отмечает, что, как и в 2002 году, в Пермской области остается острой проблема защиты прав человека и гражданина правоохранительными органами, проблема роста преступности среди несовершеннолетних, проблема соблюдения права граждан на судебную защиту, а также исполнение судебных решений.

В учреждениях ГУИН Министерства юстиции России по Пермской области были нарушения порядка представления осужденных к условно-досрочному освобождению от отбывания наказания (ст. 175 УИК РФ); неправомерное привлечение осужденных к дисциплинарной ответственности (ст. 117 УИК РФ); плохое материально-бытовое обеспечение (ст. 99 УИК РФ); неоказание квалифицированной медицинской помощи.

В мае 2003 года было проведено оперативное совещание при начальнике ГУИН МЮ РФ по Пермской области, где обсуждались результаты работы по организации надзора за состоянием законности в учреждениях системы исполнения

наказаний. Для улучшения положения дел был разработан график посещения исправительных учреждений; в план основных мероприятий учреждений включены разделы об укреплении законности и соблюдении прав человека, о взаимодействии с правозащитными организациями, что значительно повлияло на ситуацию с правами и свободами в местах лишения свободы.

В поле внимания С. Н. Матвеева в 2003 году находились изоляторы временного содержания городов и районов области, в которых были выявлены как существенные недостатки условий содержания лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, так и нарушения условий труда персонала ИВС.

В 2004 году С. Н. Матвеевым поднимается проблема нарушений прав адвокатов, участвующих в уголовных делах, по назначению мировых судей. Он направляет запросы Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову, Министру юстиции РФ В. Ю. Чайке, губернатору области Ю. П. Трутневу.

Уполномоченный вышел с законодательной инициативой по внесению изменений в Закон Пермской области «Об обеспечении права граждан на получение квалифицированной юридической помощи на территории Пермской области» от 03.07.2003 года № 884-172 (утратил силу в 2007 году).

Помимо этого, Уполномоченный впервые говорит о фактах жестокого обращения с гражданами сотрудников правоохранительных органов в ходе уголовного судопроизводства. По этому вопросу 16 августа 2004 года он организует заседание круглого стола.

В его работе, помимо руководителей общественных приемных, самого Уполномоченного по правам человека и Главного федерального инспектора по Пермской области, участвовали представители областной прокуратуры и управления собственной безопасности (УСБ) ГУВД Пермской области.

Фактически первый Уполномоченный по правам человека публично заявил о имеющихся проблемах соблюдения прав лиц в местах принудительного содержания и организовал взаимодействие с надзорными и правоохранительными органами по восстановлению нарушенных прав.

В феврале 2005 года на должность Уполномоченного по правам человека в Пермской области была назначена Татьяна Ивановна Марголина, которая поставила вопросы соблюдения прав и свобод граждан в местах принудительного содержания под свой личный контроль. И прежде всего, она поставила задачу обследования условий содержания людей в местах принудительного содержания.

Заключение соглашения о сотрудничестве между ГУВД Пермской области и Уполномоченным по правам человека в Пермской области позволило к началу 2006 года сделать анализ сложившейся ситуации в ИВС, в МВД РФ направить сведения об объеме материальных затрат, необходимых для приведения ИВС края в соответствие с действующими нормативами.

Уполномоченный по правам человека озвучивала проблему ненормативного содержания людей в ИВС губернатору области и края, Уполномоченному по правам человека в РФ В. П. Лукину, руководству МВД России и лично Министру внутренних дел Р. Г. Нургалиеву в рамках заседания Координационного совета в 2008 году. Это позволило увеличить федеральное финансирование на ремонты и строительство ИВС.

Кроме этого, по инициативе Уполномоченного в областной целевой программе «Обеспечение личной и общественной безопасности на территории Пермской области на 2005–2008 годы» были предусмотрены средства на реконструкцию ИВС УВД г. Перми.

По инициативе Уполномоченного в Пермском крае были разработаны единые стандарты проверки условий содержания лиц в местах принудительного содержания и соблюдения их прав. Впоследствии данный примерный акт лег в основу

российского мониторинга ИВС, который разрабатывался Министерством внутренних дел России для территориальных органов МВД России.

На основании мониторинга условий содержания людей в ИВС в ГУВД Пермского края была разработана Концепция оптимизации учреждений принудительного содержания, которая предполагала приведение ИВС в нормативное состояние, а также значительное улучшение условий содержания людей в ИВС края. (В результате мониторинга 10 ИВС из 42 были закрыты, как несоответствующие нормативным условиям.)

В адрес Татьяны Ивановны Марголиной стали поступать обращения о пытках, избиениях, незаконном применении физической силы и спецсредств сотрудниками милиции. 12 марта 2008 года Уполномоченный представила специальный доклад «Проблема пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения с гражданами в деятельности правоохранительных органов в Пермском крае» руководству правоохранительных и надзорных органов.

Все руководители правоохранительных органов Пермского края дали положительные отзывы на специальный доклад, отметили необходимость совместной работы по улучшению сложившегося положения дел.

Благодаря пониманию сложности сложившейся ситуации по данному вопросу со стороны начальника ГУВД по Пермскому краю Ю. Г. Горлова был разработан совместный план Уполномоченного по правам человека и ГУВД по обеспечению конституционных прав лиц в местах принудительного содержания.

Еженедельный мониторинг жалоб на недопустимое обращение доводился Уполномоченным ежеквартально (а в отдельных случаях – немедленно) до руководства правоохранительных органов, озвучивался на коллегиях.

Руководитель Следственного управления СК России по Пермскому краю М. Н. Заббарова приняла решение о специализации следователей, проводящих проверку по жалобам граждан на пытки и жестокое обращение сотрудников правоохранительных органов.

Уполномоченный сотрудничала с экспертами организаций, входящих в систему ООН, по вопросам недопущения жестокого, унижающего человеческое достоинство обращения и наказания.

В августе 2009 года для следователей края совместно с Московской Хельсинкской группой был проведен семинар на тему «Вопросы эффективности расследования фактов пыток и жестокого обращения с людьми: следственная практика, способы установления и фиксации доказательств,

применение международных норм и стандартов при принятии процессуальных решений и оценке доказательств, анализ судебной практики». В семинаре приняли участие сотрудники правоохранительных органов, общественные правозащитные организации Московский центр содействия международной защите, Нижегородский комитет против пыток. В проведении семинара участвовали представители Генеральной прокуратуры РФ, Пермского краевого суда, представитель Верховного комиссара по правам человека в ООН в РФ Рашид Алуаш. Впервые в Пермском крае данную проблематику за одним круглым столом обсуждали силовики и правозащитники.

В январе 2010 года в Перми состоялась международная конференция «Проблемы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания», которая, несомненно, способствовала соблюдению прав осуждённых[70]. Она была проведена экспертным советом при Уполномоченном по правам человека в РФ, Московским представительством Фонда имени Конрада Аденауэра по инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

---

[70] Проблемы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания: сборник материалов международной конференции 28–29 января 2010 года (г. Пермь) / составители: Марголина Т. И., Шевченко Д. Б. – Пермь, 2010. –276 с.

На конференции были рассмотрены опыт мониторинга соблюдения прав человека в Российской Федерации, в Германии, а также практика взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, правоохранительных органов и общественных организаций по защите прав граждан в местах принудительного содержания.

В ноябре 2010 года Уполномоченный, Центр гражданского образования и Фонд «Общественный вердикт» провели проблемный семинар для следователей по вопросам эффективности расследования фактов недопустимого обращения с гражданами со стороны сотрудников правоохранительных органов, исходя из требований международных норм и стандартов, а также практики рассмотрения подобных дел в Европейском суде по правам человека.

По итогам 2011 года было видно, что ситуация, связанная с недопущением нарушений прав и свобод граждан в деятельности правоохранительных органов в Пермском крае, стабилизировалась.

Улучшению положения дел в Пермском крае способствовали и позиция Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т. И. Марголиной, и взаимодействие с правоохранительными, следственными и надзорными органами.

Следует отметить, что в этот период достаточно активно осуществлялось реформирование

правоохранительных органов. Происходит взаимодействие с Уполномоченным по правам человека, с общественными правозащитными организациями, реализуется Федеральный закон № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

В крае создаётся Общественная наблюдательная комиссия по контролю обеспечения прав человека в местах принудительного содержания под руководством С. В. Исаева, директора Пермского регионального правозащитного центра, известного правозащитника, последовательно отстаивающего права и свободы граждан.

ОНК Пермского края достаточно успешно доказала свою эффективность работы по защите прав и свобод граждан, успешно взаимодействуя за весь период своего существования с Уполномоченным по правам человека в Пермском крае[71].

---

[71] Защита прав человека в местах принудительного содержания. Материалы заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа от 30 октября 2015 г. в городе Саратове «Взаимодействие уполномоченных по правам человека с общественными наблюдательными комиссиями и территориальными органами Федеральной службы исполнения наказаний России по защите прав лиц в местах принудительного содержания»: информационный материал / Уполномоченный по правам человека в Пермском крае; сост. Шевченко Д. Б., Устюжанинова А. И., Седельников О. Ю.; под ред. Марголиной Т. И. – Пермь, 2015 – 70 с.

В 2011 году система МВД России была реформирована. 1 августа 2011 года была официально завершена переаттестация всех сотрудников ГУ МВД России по Пермскому краю, в ходе которой были учтены результаты мониторинга Уполномоченного по жалобам граждан на конкретных сотрудников милиции. (В состав комиссии входил сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Шевченко Дмитрий Борисович.)

Следует отметить, что по итогам проведенных мероприятий удалось значительно снизить количество жалоб граждан на пытки, избиения, недопустимое обращение со 163 в 2008 году до 32 жалоб в 2015 году (-80,4 %).

В 2009 году пошли жалобы граждан на жесткие действия сотрудников правоохранительных органов, применявших физическую силу в реабилитационных центрах для наркозависимых. Уполномоченный подготовила заключение о массовом нарушении прав граждан в результате силового захвата правоохранительными органами реабилитационного центра для наркозависимых «Дельфин».

Доставленные в местное ОВД реабилитанты подверглись унижению человеческого достоинства, им не позволяли пить, сходить в туалет, их заставляли сидеть на корточках под угрозой при-

менения электрошока, принуждая дать показания на руководителей центра.

Данная ситуация вызвала общественный резонанс, стала началом большой и кропотливой работы Уполномоченного по приведению в правовое русло реабилитации наркозависимых лиц в Пермском крае[72].

В ноябре 2010 года по инициативе Уполномоченного прошло рабочее совещание губернатора Пермского края О. А. Чиркунова с руководителями реабилитационных центров, по результатам которого губернатором края были даны поручения Правительству Пермского края предусмотреть возможность государственного заказа на реабилитационную помощь наркозависимым в некоммерческих организациях (реабилитационных центрах).

Пермский Уполномоченный ряд проблем соблюдения прав лиц в местах принудительного содержания выносила на федеральный уровне. Например, в декабре 2011 года в рамках заседания Координационного совета российских уполномоченных на встрече с руководителем Следственного комитета РФ А. И. Бастрыкиным Т. И. Марголина представляла проблему эффективности за-

[72] Проблемы становления и развития антинаркотической деятельности в общественном секторе: учебно-методические материалы Круглого стола при Уполномоченном по правам человека в Пермском крае. 16 сентября 2010 г. – Пермь, 2011. – 56 с.

щиты прав потерпевших в результате преступных действий, в том числе от противоправных действий сотрудников правоохранительных органов. В 2014 году она выступала на парламентских слушаниях, проводимых в Совете Федерации Федерального Собрания РФ на тему «Вопросы организации труда лиц, содержащихся в местах лишения свободы», и внесла конкретные предложения по внесению изменений в федеральное законодательство.

За прошедший период можно говорить о некоторых позитивных результатах:

- снизилось количество жалоб со стороны граждан на недопустимое обращение, пытки и избиения со стороны сотрудников правоохранительных органов и сотрудников пенитенциарной системы;
- решены вопросы создания нормативных условий содержания в ИВС и спецприемниках;
- проведено лицензирование всех медицинских учреждений пенитенциарной системы края;
- повысилась эффективность взаимодействия ОНК и Общественного совета с ГУФСИН России по Пермскому краю и др.

Таким образом, за годы существования института Уполномоченного по правам человека в Пермской области (Пермском крае) была создана достаточно эффективная модель взаимодей-

ствия с руководством правоохранительных органов по вопросам защиты прав и свобод граждан в местах принудительного содержания. Составляющие этой модели: реагирование правоохранительных органов на ежегодные и специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Пермском крае; участие Уполномоченного в работе коллегиальных органов силовых ведомств; оперативное обсуждение внезапно возникающих проблем в ходе личных встреч Уполномоченного с прокурором Пермского края, руководителем Следственного управления СК России по Пермскому краю, руководством ГУ МВД России по Пермскому краю, ГУФСИН России по Пермскому краю; проведение совместных проверок учреждений, деятельность общественного правозащитного сообщества.

Судейское сообщество, применение судами норм международного права

Пермский край является, пожалуй, одним из немногих субъектов РФ, где осуществляется плодотворное сотрудничество Уполномоченного по правам человека и судебной системы. При этом различные форматы взаимодействия, такие как конференции, круглые столы, участие Уполномоченного по правам человека в заседаниях президиума Пермского краевого суда, съездов и Совета

судей, итоговых конференций и другие, используются для совместного обсуждения проблем и поиска подходов к их решению.

Несмотря на то что Уполномоченный по правам человека в Пермском крае не является участником судебных процессов по гражданским делам, в ряде исключительных случаев она обращалась в адрес краевого суда с просьбой обеспечить всестороннее рассмотрение дела в апелляционной или кассационной инстанции. Чаще всего это происходило при необходимости защиты жилищных прав, защиты прав иностранных граждан и др.

В практике работы регионального омбусмана также были случаи привлечения сотрудников аппарата Уполномоченного в судебном процессе в качестве третьего лица по отдельным делам по ходатайству той или иной стороны спора.

Уполномоченный по правам человека традиционно принимает участие в заседаниях Совета судей, ежегодных отчетно-выборных конференциях и др. Не остаются без внимания обращения Уполномоченного с целью повышения доступности населения к правосудию. Так, по предложению Уполномоченного по правам человека в Пермском крае постановлением Совета судей Пермского края в 2014 году в судах и на судебных участках мировых судей организован прием граждан в субботние дни.

По итогам обращений в адрес председателей отдельных судов обеспечивались более комфортные условия нахождения участников процесса, а также слушателей и СМИ в судебных заседаниях. Например, было обращение в Арбитражный суд по предоставлению кабинета большей площадью для проведения процессов по Усть-Качке.

Начиная с 2013 года эффективной площадкой для обсуждения проблем формирования судебной практики по отдельным вопросам стали заседания научно-консультативного совета при Пермском краевом суде. Заседания совета проходят в формате круглого стола, что дает возможность высказаться всем присутствующим, с участием заинтересованных сторон, юристов, правоведов, представителей науки, судей в отставке, в том числе и Уполномоченного по правам человека. За 2012–2016 гг. состоялось 19 заседаний. В ходе обсуждения проблемных вопросов вырабатывается мнение по применению законодательства, восполнению пробелов при их обнаружении. Уполномоченный не только приглашается на все заседания, но и сама инициирует рассмотрение отдельных проблемных вопросов, по ряду из них выступая основным докладчиком. Так, при непосредственном участии Уполномоченного, и в том числе по её инициативе, рассматривались:

- вопросы реализации жилищных прав граждан, проживающих во встроенных помещениях адми-

нистративных зданий (пожарных депо, военных казармах), перешедших в собственность частных лиц. Позиция Уполномоченного о невозможности выселения семей из данного вида жилища была учтена. А конкретные решения были пересмотрены президиумом Пермского краевого суда;

- проблема реализации лицами, отбывающими наказание в местах лишения свободы, права на досрочное освобождение. По итогам рассмотрения данной проблемы в краевом суде, а позже и на федеральном уровне, судебная практика изменилась в сторону увеличения количества удовлетворенных заявлений;
- проблемы защиты трудовых прав работников в случаях использования так называемого заемного труда;
- проблемы соблюдения права на неприкосновенность личной и семейной жизни и неразлучение с семьей при рассмотрении судами дел об административном выдворении иностранных граждан за пределы РФ;
- проблемы соблюдения прав граждан при рассмотрении судами дел о принудительной госпитализации в отделения оказания медицинской психиатрической помощи;
- отдельные вопросы рассмотрения дел о признании зданий и сооружений самовольными постройками, подлежащими сносу, и соблюде-

ния жилищных прав лиц, проживающих в таких строениях;

- отдельные проблемы соблюдения жилищных прав лиц, проживающих в жилых домах, подлежащих сносу по решениям суда в связи с нахождением строений в охранных зонах и зонах минимально допустимых расстояний магистральных трубопроводов.

По итогам обсуждения удавалось не только расставить так называемые точки над «и», но и предотвратить массовые нарушения, например жилищных прав жителей Пермского края.

С целью решения проблем формирования судебной практики в Пермском крае Уполномоченный по правам человека в Пермском крае периодически направляет в адрес председателя краевого суда соответствующие ходатайства с просьбой проанализировать складывающуюся судебную практику. Ни одно обращение Уполномоченного не остаётся без внимания судейского сообщества. Например, в ответ на ходатайство Уполномоченного был сделан подробный обзор принимаемых судебных решений по спорам о сносе строений, попавших в охранные зоны магистральных трубопроводов; отдельно была проанализирована практика рассмотрения судами дел о предоставлении Правительству Пермского края отсрочки исполнения вступивших в силу судебных реше-

ний о предоставлении жилого помещения лицам из числа сирот. Не осталась без внимания информация Уполномоченного по правам человека в Пермском крае о противоречивой судебной практике по вопросам выселения граждан из так называемых частных общежитий после передачи зданий в муниципальную собственность.

Уполномоченный традиционно направляет в адрес председателя Пермского краевого суда ежегодные доклады для сведения. Пермский краевой суд всегда инициативно реагирует на проблемы, отраженные в ежегодных докладах Уполномоченного, направляя в адрес Уполномоченного свою позицию по обозначенным в докладе проблемам, отнесенным к ведению судов.

На территории края традиционно проводятся совместные конференции и круглые столы, среди которых отдельно можно выделить конференции «Взаимодействие судов и гражданского общества»; «Медиация как культура согласия»; круглые столы «О взаимодействии судов, органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений при рассмотрении гражданских дел с участием несовершеннолетних»; «Свобода митингов и демонстраций: проблема правоприменения с учетом российского законодательства и международных стандартов обеспечения прав человека»; «Взаимодействие

судов Пермского края с общественностью и средствами массовой информации» и др.

К 2016 году в регионе сложилась система защиты прав человека с органами власти, местного самоуправления, с государственными и негосударственными институтами защиты прав человека, а также с судебной системой.

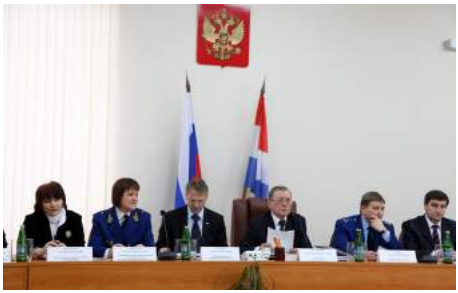
Представление ежегодного доклада
Уполномоченного депутатам
Законодательного Собрания
Пермского края, 2015 год

Круглый стол по защите
прав военнослужащих

Губернатор Пермского края
В. Ф. Басаргин открывает
межрегиональную конференцию
«Защита социальных прав
в изменяющихся условиях», 2016 год

Министр социального развития
Пермского края Т. Ю. Абдуллина
на ежегодной церемонии награждения
знаками и благодарственными
письмами Уполномоченного на краевом
общественном форуме, 2013 год

Уполномоченный представляет
ежегодный доклад врио губернатора
М. Г. Решетникову, 2017 год



Заседание президиума
Пермского краевого суда

Встреча Уполномоченного
с руководством ГУВД по Пермскому
краю и старшим советником по правам
человека при системе ООН в РФ
Дирком Хебеккером, 2010 год

Общественный совет при ГУФСИН
по Пермскому краю, 2015 год

Научно-консультативный совет
Прокуратуры края 2016 год

Глава 2. Взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Администрацией Президента Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Взаимодействие с федеральным Уполномоченным по правам человека строится на основе конструктивного взаимодействия в рамках самых разных форматов: координационного совета, экспертного совета, конференций, круглых столов, совместных проверок и выездов, обмена информацией и участия в подготовке ежегодных и специальных докладов и т. д.

В 2002 году Уполномоченный С. Н. Матвеев вошел в состав правления Координационного совета российских уполномоченных (высший совещательный орган). Пермский омбудсман принимал участие в обсуждении проекта федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации» в г. Москве в аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

С 2006 года в течение 2 сроков Татьяна Ивановна Марголина была сопредседателем Координационного совета российских уполномоченных. Совместно с аппаратом В. П. Лукина она организо-

вала встречи с Главным военным прокурором РФ С. Н. Фридинским, руководителем Федеральной службы исполнения наказаний С.И. Калининым, председателем Верховного Суда РФ В. М. Лебедевым, Министром социального развития Т. А. Голиковой, Министром внутренних дел РФ Р. Г. Нургалиевым и др. Встречи позволяли обсуждать вопросы нарушения прав граждан в регионах и определять меры профилактики и восстановления напрямую с руководителями федеральных ведомств.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае совместно с представительством Фонда им. Конрада Аденауэра при содействии Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ провели международную конференцию в 2007 году «Мониторинг прав человека: роль государственных и общественных правозащитных организаций в развитии восстановительного правосудия». В работе конференции участвовали представители прокуратуры, судов, системы исполнения наказаний, службы судебных приставов, правозащитного сообщества России и Германии, уполномоченные по правам человека Архангельской, Свердловской областей, республик Татарстана и Удмуртии. Участники конференции представили опыт мониторинга соблюдения прав человека в России и в Германии, а также обсудили проблемы восстановительного правосудия и ювенальной юстиции. Конференция явилась стимулом

для дальнейшего продвижения восстановительного правосудия в регионе. В двух судах Пермского края (Индустриальный район г. Перми и г. Лысьва) отработана технология работы помощника судьи по делам несовершеннолетних. Пермский государственный университет совместно с Агентством по обеспечению деятельности мировых судей провел эксперимент по отработке восстановительных технологий в деятельности мировых судов, Агентством по управлению социальными службами осуществлен проект «Внедрение восстановительных технологий в деятельность социальных служб», в образовательных учреждениях Пермского края создано около 100 школьных служб примирения.

В 2008 году в специальном докладе «Проблема пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения с гражданами в деятельности правоохранительных органов и учреждений в Пермском крае»[73] Уполномоченный предложила рассмотреть на Координационном совете российских уполномоченных следующие вопросы:

- о выполнении требований п. 16. III Рекомендаций Комитета ООН о создании медицинской службы,

[73] Проблема пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения с гражданами в деятельности правоохранительных органов и учреждений в Пермском крае: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).

независимой от МВД и ФСИН России; данные рекомендации были учтены Координационным советом российских уполномоченных, и в 2014 году медицинские службы Федеральной службы исполнения наказаний были выведены сначала из системы регионального управления, напрямую подчиняясь Федеральной службе исполнения наказаний, а с 2016 года вошли в структуру регионального управления, напрямую подчиняясь начальникам Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний;

- о ходатайстве перед руководством МВД России, ФСИН России о введении в систему отчетности таких параметров оценки оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов и учреждений, как количество обращений, по которым были восстановлены нарушенные права человека, количество мероприятий и мер реагирования на нарушение и восстановление прав граждан.

В январе 2010 года в Перми прошла совместная Международная конференция Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, представительства Фонда им. К. Аденауэра в Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Пермском крае «Проблемы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания». Представители Следственного управления СКП по Пермскому краю, прокуратуры, ГУВД, ГУФСИН, а также правозащитники совместно с ев-

ропейскими коллегами и экспертами рассмотрели вопросы и проблемы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания, российский и европейский опыт мониторинга и анализа соблюдения прав человека. Предметом обсуждения также стала практика взаимодействия института Уполномоченного по правам человека и правоохранительных органов по предупреждению и восстановлению прав граждан в местах принудительного содержания.

В декабре 2011 года в Москве в рамках Координационного совета прошла встреча уполномоченных с руководителем Следственного комитета РФ А. И. Бастрыкиным. На встрече был дан анализ взаимодействия уполномоченных в субъектах РФ с руководителями следственных управлений, где Уполномоченным Пермского края были представлены проблемы эффективности защиты прав потерпевших, в том числе от противоправных действий сотрудников правоохранительных органов.

В июне 2014 года в Москве прошло очередное заседание Координационного совета под председательством российского Уполномоченного Э. А. Памфиловой. На заседании были обсуждены вопросы взаимодействия федерального и региональных уполномоченных; перспектив продвижения законодательных инициатив об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; взаимодей-

ствия уполномоченных по правам человека с органами власти, институтами гражданского общества и экспертными сообществами. Татьяна Марголина на заседании совета делала обзор проверок региональных уполномоченных региональными прокуратурами с предложениями представить эту информацию в Администрацию Президента.

Особого внимания заслуживает совместная работа регионального Уполномоченного и Уполномоченного по правам человека в РФ по восстановлению нарушенных прав граждан.

Десятки писем поступили в адрес Уполномоченного по правам человека в 2007 году. «Социальные органы отказывают мне в выплате пособия на ребенка, т. к. у меня нет трудовой книжки», – таковы типичные выдержки из писем молодых мам. Это были выпускницы учебных заведений, жительницы сельских территорий, по разным причинам не занимающиеся трудовой деятельностью, не получившие положенное государственное пособие по уходу за ребенком по достижении им возраста 1,5 года. Письма свидетельствовали о нарушении социальных прав семей с детьми.

Уполномоченный вынуждена была обратиться к Председателю Правительства РФ и Уполномоченному по правам человека в РФ с просьбой принять меры к урегулированию вопроса на федеральном уровне.

Правительство РФ и Министерство здравоохранения и социального развития РФ урегулировали вопрос назначения и выплаты детского пособия. Право граждан было восстановлено.

В 2009 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермском крае поступило обращение инвалида Великой Отечественной войны В. по поводу несогласия с отказом территориального управления социальной защиты населения в замене транспортного средства, выданного ему на основании Федерального закона «О ветеранах».

С 1 января 2005 года вместо спецавтотранспорта инвалидам Великой Отечественной войны стала выделяться денежная компенсация, на основании Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

Определением Конституционного Суда РФ установлено, что это не исключает обязанность РФ обеспечить инвалидам Великой Отечественной войны бесплатную замену транспортного средства по истечении семи лет его эксплуатации, если оно было получено до 1 января 2005 года в качестве технического средства реабилитации, либо установить адекватную денежную компенсацию данной льготы. К сожалению, правовой механизм, гарантирующий реализацию права инвалидов Великой Отечественной войны, получивших транспортное средство до 1 января 2005 года, на бесплатную замену данного транс-

портного средства, отсутствовал. В связи с этим Уполномоченный обратилась к Уполномоченному по правам человека в РФ с просьбой оказать содействие в урегулировании проблемы.

Уполномоченный по правам человека в РФ В. П. Лукин поддержал позицию пермского Уполномоченного. Он направил обращение в адрес Президента РФ с просьбой издать Указ о праве инвалидов Великой Отечественной войны на бесплатную замену транспортных средств, полученных до 01.01.2005 в качестве технического средства реабилитации, после 7 лет их эксплуатации либо на получение соответствующей денежной компенсации.

В 2009 году в адрес пермского Уполномоченного обратились представители религиозных организаций Пермского края с просьбой защитить права верующих. Они били тревогу в связи с подготовленным Министерством юстиции Российской Федерации текстом поправок к Закону «О свободе совести и о религиозных объединениях». Текст данного законопроекта, по мнению заявителей, налагал множество ограничений на миссионерскую деятельность и давал возможность широкого вмешательства государства в религиозную жизнь. По данной проблеме Уполномоченным в Пермском крае была подготовлена экспертиза законопроекта, и соответствующее обращение направлено Уполномоченному по правам человека в РФ В. П. Лукину.

В июле 2010 года в ОИК-11 (п. Ныроб Чердынского р-на) произошла массовая голодовка осужденных. Для изучения ситуации в колонию прибыл Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукин. Он выявил причину протестных действий. Администрация колонии с целью управления осужденными предоставила излишне много прав дневальным и завхозам, трудоустроив на эти места лиц со строгого режима, не контролировала их и, по всей вероятности, поощряла их противоправные действия. Система управления осужденными в колонии фактически не претерпела изменений после отмены самодеятельной организации осужденных «Секция дисциплины и порядка» и по-прежнему строилась на незаконной передаче им части административно-распорядительных функций и предоставлении привилегий при отсутствии при этом должного контроля со стороны администрации. По результатам проверки протестных действий ряд должностных лиц ФБУ ОИК-11 и аппарата ГУФСИН были привлечены к дисциплинарной ответственности.

Уполномоченным неоднократно поднималась проблема лекарственного обеспечения сельских поселений отдаленных и труднодоступных территорий. Для организации розничной торговли лекарственными средствами через фельдшерско-акушерские пункты (ФАПы) требуется получение

лицензии на фармацевтическую деятельность, что невозможно из-за отсутствия на селе специалистов с фармацевтическим образованием.

В 2009 году на встрече уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с Министром социального развития и здравоохранения Т. А. Голиковой проблема вновь была озвучена.

В течение 2010 года были внесены изменения в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств». Физические лица, получившие высшее или среднее медицинское образование в Российской Федерации и сертификат специалиста, работающие в обособленных подразделениях медицинских организаций, имеющих лицензию на фармацевтическую деятельность (амбулаториях, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктах, центрах (отделениях) общей врачебной (семейной) практики), расположенных в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации, имеют право на осуществление фармацевтической деятельности. Таким образом, доступность лекарственных средств в отдаленных территориях законодательно была гарантирована.

В 2010 году Уполномоченным по правам человека в Пермском крае было подготовлено заключение о массовом нарушении прав человека в ФГУ ФМС России «ЦВРИ «Очер» и направлено директору Федеральной миграционной службы Российской Фе-

дерации К. О. Ромодановскому. Была организована встреча иммигрантов с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукиным.

В октябре 2010 года Пермский край с официальным визитом посетила глава Представительства Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) в Российской Федерации госпожа Геше Карренброк для оценки ситуации с соблюдением прав иммигрантов в ФГУ ФМС РФ «Центр временного размещения иммигрантов «Очер». В состав делегации также вошли сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Федеральной миграционной службы России.

В ноябре 2010 года ЦВРИ «Очер» посетили также юристы Представительства УВКБ ООН в Российской Федерации с целью проверки юридических процедур оформления документов лицам, размещенным в центре. В рамках этой проверки Уполномоченным была организована рабочая встреча с председателем Пермского краевого суда В. Н. Вельяниновым. Обсуждались международные аспекты в делах, рассматриваемых Ленинским районным судом г. Перми, об оспаривании решений УФМС РФ по Пермскому краю – отказов в предоставлении статуса беженца.

В марте – июне 2013 года, в связи с невозможностью привести учреждение в нормативное состояние, по предложению Уполномоченного по

правам человека в Пермском крае и губернатора Пермского края О. А. Чиркунова, Федеральная миграционная служба России провела мероприятия по его ликвидации. Иностранных граждан переместили в ФКУ ФМС «Центр временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев» в Красноармейске (Саратовская обл.).

По предложению Марголиной Т. И. в 2013 году были проинспектированы условия пребывания людей в ИВС представителями Министерства внутренних дел России и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, что позволило дополнительно заявить на федеральном уровне необходимость увеличения финансирования на ремонт и реконструкцию ИВС. В 2014 году на эти цели выделено 37 млн. руб.

В 2013 году, выступая в защиту политических прав некоммерческих правозащитных организаций, Т. И. Марголина опубликовала специальный доклад «О нарушении международных и конституционных норм в связи с признанием отдельных некоммерческих организаций Пермского края выполняющими функции иностранного агента»[74]. Доклад получил положительный отзыв руководителя аппа-

[74] О нарушении международных и конституционных норм в связи с признанием отдельных некоммерческих организаций Пермского края выполняющими функции иностранного агента:специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).

рата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукина господина Кунадзе.

В 2015 году в адрес Уполномоченного поступило 43 обращения по вопросу необеспечения инвалидов техническими средствами, что значительно затрудняло их нормальную жизнедеятельность. Срок ожидания памперсов, например, для лежачих инвалидов составил целый год из-за постоянных задержек финансирования из Фонда социального страхования по причине позднего проведения конкурсных процедур, а также из-за отказов поставщиков принимать участие в конкурсных процедурах ввиду низкой цены контрактов. В связи с этим Уполномоченным по правам человека в Пермском крае было направлено письмо в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Э. А. Памфилова выразила обеспокоенность проблемой: «Государство, установив на федеральном уровне льготы по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, приняло на себя и обязанность по их выполнению. Реализация социальных прав инвалидов не может зависеть от финансирования органов ФСС России из федерального бюджета на указанные цели или его отсутствия». По результатам рассмотрения обращения Уполномоченный по правам человека Э. А. Памфилова направила письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с просьбой

дать правовую оценку решениям Фонда социального страхования России. В результате в 2016 году было предусмотрено финансирование на обеспечение инвалидов Пермского края техническими средствами реабилитации в полном объеме.

При поддержке российского Уполномоченного Э. А. Памфиловой в апреле 2016 года в г. Перми прошла Межрегиональная научно-практическая конференция «Защита социальных прав в изменяющихся условиях». На конференции омбудсманы из 27 субъектов Российской Федерации представили опыт и проблемы защиты социальных прав в своих регионах.

В 2016 году пермский Уполномоченный обратилась к федеральному Уполномоченному по вопросу нарушения свободы мирных собраний. Речь шла о защите прав В. И. Верхова, инвалида III группы, пенсионера, который 1 мая 2015 года принял участие в митинге на придомовой территории, принадлежащей собственникам дома, без уведомления в установленном порядке в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления. Гражданин был привлечен к административной ответственности по части 5 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В ответ на это обращение федеральный Уполномоченный Т. Н. Москалькова подала ходатайство в интересах В. И. Верхова в Верховный Суд Рос-

сийской Федерации. Суд отменил постановление судьи Мотовилихинского районного суда г. Перми, решение судьи Пермского краевого суда и постановление заместителя председателя Пермского краевого суда, вынесенные в отношении В. И. Верхова, его права были полностью восстановлены.

Администрация Президента Российской Федерации

В 2012 году российские омбудсманы провели ряд рабочих встреч с сотрудниками администрации Президента РФ по подготовке встреч с Президентом В.В. Путиным. Региональные уполномоченные определили выступающих на встрече с Президентом по наиболее острым вопросам соблюдения прав граждан. В частности, Т. И. Марголиной было предложено осветить напряжённую в то время проблему межнациональных и межрелигиозных отношений. Именно в ходе обсуждения этой проблемы с В. В. Путиным прозвучало предложение о необходимости поиска объединяющих начал всех людей, проживающих в Российской Федерации, например, на основе российского гражданства, гражданской принадлежности к России[75]. В 2013 году в Международный день прав человека В. В. Путин встречался с уполномоченными из ряда

[75] Учиться жить вместе // Человеческое измерение: журнал Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. – № 5. – 2013. – С. 34–35.

регионов России: Дагестана, Саратовской, Свердловской, Калужской, Кемеровской областей, Пермского края и др., а также общественными правозащитниками: М. В. Каннабих, А. В. Бабушкиным, Э. А. Памфиловой, А. Ю. Юровым, Е. П. Глинкой.

В декабре 2014 года ставшая уже традиционной встреча Президента РФ с правозащитными институтами была проведена в расширенном формате с участием уполномоченных по правам человека, уполномоченных по защите прав детей и уполномоченных по защите прав предпринимателей. Во встрече принимали участие также члены Совета по правам человека и развитию гражданского общества.

В 2015 году Администрация Президента по инициативе Уполномоченного по правам человека в РФ Э. А. Памфиловой организовала семинары и информационные встречи уполномоченных с руководителями Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти. В 2016 году по инициативе Э. А. Памфиловой Администрация Президента организовала встречи региональных уполномоченных с руководителями Центральной избирательной комиссии по роли уполномоченных в реализации избирательных прав граждан.

Администрацией Президента РФ было оказано большое влияние на сохранение уникального пермского музея истории политических репрессий («Пермь-36») в 2014–15 годах.

Встреча в Международный день прав человека Президента РФ В.В. Путина и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, 2013 год

Российский омбудсман В. П. Лукин и Т. И. Марголина на пресс-конференции в Перми

Координационный совет российских уполномоченных

Российские уполномоченные на межрегиональной конференции по защите социальных прав в изменяющихся условиях, г. Пермь, 2016 год

Круглый стол Общественной палаты Российской Федерации по проблеме сноса жилых построек вблизи нефтегазовых трубопроводов, 2017 год

Подписание соглашения о взаимодействии с Уполномоченным по правам человека в Республике Крым, 2016 год

Глава 3. Международное сотрудничество в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

За время развития регионального института Уполномоченного по правам человека сложились разные формы международного сотрудничества, как по линии международных правозащитных институтов, так и по инициативе Уполномоченного. Основанием для этого является закрепление в статье 11 главы 3 регионального Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» одной из основных задач Уполномоченного: «содействие развитию международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина».

Прежде всего, следует выделить проекты Совета Европы, Центра «Стратегия» (Санкт-Петербург) при поддержке Уполномоченного по правам человека РФ в рамках Координационного совета российских уполномоченных. Это семинары, конференции по проблемам защиты прав человека в Калининграде – 2003год – «Проблемы миграции и гражданства», в Брянске – 2005 год – при участии Комиссара Совета Европы по правам человека Альваро - Хиль - Роблеса, в Санкт-Петербурге - 2006 и 2008 годы, в Московской об-

ласти (Голицыно) – 2006 год[76]. В рамках данных конференций и семинаров представлялись международные стандарты и российская практика соблюдения и защиты прав человека. В 2006 году Т. И. Марголина как сопредседатель Координационного совета российских уполномоченных совместно с В. П. Лукиным, руководителем Центра «Стратегия» А. Ю. Сунгуровым и Комиссаром Совета Европы по правам человека Томасом Хаммарбергом провела семинары в Санкт-Петербурге. Она выступала с докладами о практике защиты прав лиц в местах принудительного содержания и о перспективах работы по защите социальных прав граждан России в связи с ратификацией Европейской социальной хартии.

Большое значение для становления региональных правозащитных институтов имели стажировки уполномоченных в странах Европы и Америки с целью знакомства с работой омбудсманов. Организовывались эти поездки по линии как Совета Европы, (организатором был Санкт-Петербургский центр «Стратегия»), так и некоммерческих организаций. Так, по проекту российского Консорциума женских

[76] Марголина Т. И. Экспертное сообщество как возможный фактор повышения результативности государственной правозащитной деятельности // Экспертное обеспечение деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: материалы научно-практического семинара, Голицыно, 27.02 – 1.03.2006 / под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2006. С. 111–114.

организаций и «GAEP-Канада» «Гендерное равенство – вызовы и решения» были организованы семинары для региональных уполномоченных по проблемам гендерного равенства в Москве, состоялась ознакомительная поездка в Канаду, завершился проект научно-практической конференцией в Москве, обменом опытом, проблемами и перспективами защиты прав женщин и гендерного равенства.

По приглашению Центра по исследованию ОБСЕ (CORE) и Федерального Министерства иностранных дел Германии Пермский Уполномоченный была приглашена в марте 2010 года в Вену (Австрия) на семинар «Содействие укреплению верховенства закона в регионе ОБСЕ. Поддержка независимости судебной системы и реформ административной юстиции», где выступала с информацией о практике работы уполномоченных по правам человека в субъектах РФ как внесудебных институтов защиты прав человека. На семинар был приглашён от Российской Федерации советник Президента РФ, доктор юридических наук, профессор Яковлев В. Я. с экспертным сообщением о перспективах судебной и административной реформ в России.

По линии проектов некоммерческих организаций были организованы ознакомительные поездки уполномоченных в Швецию (Институт прав человека – Москва и Фонд У. Пальме, Стокгольм), в Германию – (Московское представительство

Фонда имени Аденауэра в Москве), в Нью-Йорк – изучение практики защиты права ребёнка на воспитание в семье по линии Национального фонда защиты детей от жестокого обращения. В 2013 году Марголина Т. И. вошла в состав Европейского института омбудсманов и принимала участие в юбилейном съезде омбудсманов (25 лет) и отчётном собрании Правления Института, где были определены перспективы развития государственных институтов защиты прав человека в странах Европы.

Пермский Уполномоченный занималась проактивной деятельностью, выступала организатором и участником проектов по развитию гражданского общества, внедрению в регионе новых технологий снятия социальной напряжённости и урегулирования конфликтов на местном уровне, развитию социальной ответственности бизнеса и защите прав предпринимателей, защите прав лиц, освободившихся из мест принудительного содержания, защите прав детей и женщин. Эти направления проактивной деятельности Уполномоченного нашли отражение на международном уровне, как с точки зрения знакомства с практиками соблюдения и защиты прав человека в разных странах, так и по линии представления опыта Пермского края на международных мероприятиях. В составе российской делегации Марголина Т. И. была на Международном форуме женщин в Кейптауне в 2008 году (AWID

«Сила движения»), на международной встрече женщин-парламентариев в 2005 году и на международной конференции в Москве в 2006, посвящённой 100-летию российского парламентаризма, «Права женщин». Уполномоченный обсуждала вопросы соблюдения прав женщин в Пермском крае совместно с женскими организациями, предлагала увеличить представительство женщин в краевом парламенте и в Правительстве. Ситуация изменилась: если в 2004 году в Законодательном Собрании среди депутатов была одна женщина, то в составе Собрания третьего созыва их было уже шесть, впервые главами муниципальных районов были избраны женщины – Кишертский район, Юрлинский район, Усольский район. Таким образом, реализовывалось право женщин на участие в государственном управлении.

Международное сотрудничество в сфере защиты прав детей способствовало выделению этого направления в приоритетное. Сначала были внесены изменения в закон Пермской области, касающиеся ведения мониторинга соблюдения прав детей в регионе. Затем в крае был создан отдельный институт защиты прав детей. Были внесены изменения в Устав Пермского края и в Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» в части введения государственной должности Уполномоченного по правам детей. Для достижения этого Татьяна Марголина активно сотрудничала с Комитетом по пра-

вам ребёнка ООН, участвовала в организованных им конференциях, семинарах, круглых столах в Москве (2006 год), Афинах (2006 год), Перми (2005 год). Кроме этого, пермского омбудсмана в рамках программы ЮНИСЕФ приглашали в качестве эксперта для участия в семинарах для органов власти и НКО Чеченской Республики в г. Кисловодск и Республики Ингушетии в г. Назрань(2006 год).

По инициативе Т. И. Марголиной в крае был реализован многопрофильный проект Международного банка реконструкции и развития. В ходе проекта пермские психологи и управленцы прошли стажировку по внедрению технологий медиации в урегулировании конфликтов в Чехии, где был представлен опыт медиаторов Праги по разрешению конфликтов на местном уровне, а также практика работы аппарата государственного омбудсмана. Это позволило начать работу в крае по развитию медиации, создать программу подготовки медиаторов на базе Пермского государственного национального исследовательского университета, внедрить эти технологии в деятельность социальных ведомств и отдельных муниципалитетов, ежегодно проводить научно-практические конференции и круглые столы по развитию в крае культуры разрешения конфликтов[77].

---

[77] Медиация как культура согласия: материалы международной научно-практической конференции (9–10 апреля 2014 года, г. Пермь / под ред. Т. И. Марголиной, Л. А. Ясыревой. - Пермь, 2014. – С. 210,

В рамках проекта МБРР в крае была создана модель Центра гражданской активности на базе муниципальных библиотек, практически все библиотеки края стали центрами правовой информации и консультирования граждан по юридическим вопросам, местом для приёма граждан Уполномоченным по правам человека в выездном и онлайн-форматах[78]. Этому способствовала в том числе ознакомительная поездка глав муниципальных образований, библиотечных работников в Испанию с целью знакомства с системой защиты прав человека, медиативной практикой разрешения споров, для участия в работе XIV Съезда и Ежегодного митинга Испанского объединения уполномоченных и для изучения практики работы омбудсмана из провинции Арагона господина Фернандо Гарсия Висенте.

С 2010 года в Перми был реализован проект «Профессиональная подготовка сотрудников службы пробации», он стартовал в Екатеринбурге при поддержке Генерального консульства Великобритании, уполномоченных по правам человека Свердловской области и Пермского края, Пермского института ФСИН России, ГУФСИН России по Пермскому краю и общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» (г. Санкт-Петербург).

[78] Марголина Т. И. Библиотека как центр правовой и гражданской активности // Современная библиотека – современному обществу: материалы Международного форума, Пермь, 22-23 июня 2011 г.– Пермь, 2011. – С. 27–30.

В ходе семинаров эксперты обучали сотрудников уголовно-исполнительных инспекций ГУФСИН России по Пермскому краю и полиции ГУВД по Пермскому краю новым формам работы с несовершеннолетними правонарушителями, осужденными женщинами, осужденными, имеющими зависимость от алкоголя и наркотиков, склонными к насилию. Помимо этого, на семинаре были представлены методики прогнозирования повторной преступности и степени опасности человека, нарушившего закон, чтобы понять, можно ли изменить его поведение и каким образом. В рамках проекта делегация Пермского края из числа сотрудников ГУФСИН, прокуратуры, правоохранительных органов посетили Англию (Лондон) с целью ознакомления со службой пробации и процедур урегулирования конфликтов в работе с осуждёнными.

В 2017 году Т. И. Марголина совместно с Московским представительством Фонда имени Конрада Аденауэра и Экспертным советом при Уполномоченном по правам человека в РФ организовала в Перми международные конференции, где говорилось о роли государственных и общественных правозащитных организаций в развитии восстановительного правосудия[79]. Проблемы защиты прав лиц

---

[79] Мониторинг прав человека: роль государственных и общественных правозащитных организаций в развитии восстановительного правосудия: сборник материалов международной конференции 1–2 февраля 2007 года г. Пермь / составитель Т. И. Марголина. – Пермь, 2008. – 225 с.

в местах принудительного содержания обсуждались в 2010 году на конференции с участием старшего советника офиса (представительства) Управления Верховного Комиссара по правам человека ООН в Москве Дирка Хебеккера[80]. В 2010 году в Перми Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, Европейская комиссия, TAIEX и Институт права и публичной политики (г. Москва), совместно провели международную конференцию «Реализация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: проблемы и перспективы», посвященную 60-летию Европейской конвенции о защите прав и основных свобод. В конференции приняли участие ведущие эксперты по международному праву: Павел Лаптев, Уполномоченный Российской Федерации при Европейском суде по правам человека с 1999 по 2007 годы; Кристиан Томушат, профессор университета имени Гумбольдта (Германия); Карин Беше-Головко, эксперт по конституционному праву Университета Монпелье, Франция; юристы Европейского суда по правам человека Кристина Гонта и Сергей Голубка[81]. Ещё одним из направлений

[80] Проблемы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания: сборник материалов международной конференции 28–29 января 2010 года, г. Пермь / составители Т. И. Марголина, Д. М. Колмогорова. – Пермь, 2010. – 276 с.

[81] Реализация Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод: проблемы и перспективы: сборник материалов международной конференции 11–12 ноября 2010 года, г. Пермь / Составители Т. И. Марголина, Д. М. Колмогорова. – Пермь, 2010. – 176 с.

международной деятельности Уполномоченного было её приглашение в качестве эксперта или лектора на международные конференции и дискуссии: в Армению на международную конференцию «Ключевая роль женщины», организованную Фондом имени Ф. Наумана и Всеармянским союзом женщин в 2005 году; в Берлин для участия в дискуссии по вопросам демократического образования в рамках презентации исследования «Демократическое образование в Беларуси, России и Украине» в 2007 году; в Рим – для выступления на конференции «Молодёжь в Восточной Европе и Средней Азии: от политики до действия» по программе Международного банка реконструкции и развития[82]; в 2011 году по приглашению Конгресса по развитию местных сообществ была организована стажировка в рамках российско-германского проекта по развитию местного самоуправления в Баварии.

Неоднократно были приглашения пермского Уполномоченного в Германию по линии Российско-германского форума как спикера и эксперта: на конференцию « Современный город: задача для гражданина и государства» в 2011 (вместе с главой города Перми Сапко И. В.), для чтения публичной лекции в Правлении Российско-германского форума в Берлине по теме развития гражданского

[82] Tatiana Margolina. Young People in Eastern Europe and Central Asia: From Policy to Action. May 21–24, 2007. – Rome. – P. 28–30.

общества в регионах России и на открытую лекцию для жителей Мюнхена в 2010 году.

В 2011 году пермский Уполномоченный была приглашена в Баден-Баден на традиционный семинар менеджеров международных компаний по линии Российско-Германской Внешнеторговой палаты для чтения лекции «Права человека и бизнес», которая вылилась в острую дискуссию об ответственности третьих лиц за соблюдение прав человека.

В 2016 году Т. И. Марголина была приглашена Посольством РФ в ФРГ, ГРоссийско-Германским форумом и Институтом Европы РАН РФ в Берлин для участия в конференции «Россия и Германия: вызовы правовому государству». В конференции от России также выступали с докладами Т. Н. Москалькова, Уполномоченный по правам человека в РФ, и А. В. Шишлов, омбудсман из Санкт-Петербурга.

В 2016 году пермский Уполномоченный приняла участие в информационной поездке «Уроки прошлого и примирение» по приглашению Германского Бундестага и Правительства Федеративной Республики Германии.

Как сопредседатель Координационного совета российских уполномоченных, Т. И. Марголина установила деловое сотрудничество с офисом Верховного комиссара ООН по правам человека в РФ Дирка Хебеккером в части подготовки

Управлением Верховного комиссара для российских университетов библиотеки нормативных документов ООН. В 2009 году литература была передана в регионы России.

16 марта 2010 Татьяна Марголина была приглашена Дирком Хебеккером для выступления на Международном форуме «Бизнес и права человека: Защита. Уважение. Гарантия справедливости» (г. Москва). Организатором форума выступили Организация Объединенных Наций, Ассоциация менеджеров России при поддержке Министерства иностранных дел РФ с участием специального докладчика ООН Дж. Регги.

Господин Хебеккер неоднократно посещал Пермский край, он передал для библиотек вузов Пермского края издания и документы ООН, переведенные на русский язык, участвовал в международной конференции «Проблемы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания», а также посетил Международный форум «Пилорама».

Значительным событием для Российской Федерации стал визит Верховного комиссара ООН Н. Пиллэй и её встреча с российскими уполномоченными в 2011 году. На встрече выступали три региональных уполномоченных, в том числе Т. И. Марголина, которая представила на встрече опыт Пермского края по созданию условий для развития гражданского общества.

В 2013 году офисом Верховного комиссара ООН в РФ (старший советник Управления Верховного комиссара ООН Ришард Коменда) была поддержана инициатива пермского омбудсмана по включению ПГНИУ в Консорциум российских вузов по разработке единой магистерской программы по направлению «международная защита прав человека». Межвузовская магистерская программа реализуется в России с 2009 года при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и МИД России, данный проект был также поддержан губернатором края В. Ф. Басаргиным, ректором университета А. Ю. Макарихиным и Президентом университета В. В. Маланиным. С 2013 года проект реализуется на базе юридического факультета под руководством заведующей кафедрой трудового и международного права Васильевой Ю. В. и декана факультета Михайлова Ю. Г.

В практику работы Уполномоченного вошли встречи по вопросам защиты прав человека с руководителями посольств и консульств различных стран. Проведено более 50 встреч с представителями международных неправительственных организаций и наблюдателями ООН или Совета Европы.

Большое значение имеет конкретная работа Уполномоченного и её аппарата в защите прав иностранных граждан в Пермском крае и жителей региона за пределами страны.

В феврале 2011 года к Уполномоченному поступила информация о том, что гражданин Узбекистана С. А. Ярных, который родился и вырос в Пермском крае, а жена и дочь которого проживают на территории России пытался покончить жизнь самоубийством в приемнике-распределителе ГУВД по Пермскому краю. Причина отчаянного поступка – решение Лысьвенского городского суда Пермского края о выдворении с территории РФ в Республику Узбекистан, где у него нет родственников, жилья, работы.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае усмотрела в данном факте нарушение прав С. А. Ярных и норм международного права об уважении его личной и семейной жизни (часть 1 статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), а также принципа «невысылки», изложенного в Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженцев» (ургентного Правила 39).

Для предотвращения возможного административного принудительного выдворения С. А. Ярных с территории Российской Федерации Уполномоченный обратилась в Европейский суд по правам человека о применении Правила 39, о чем проинформировала прокуратуру Пермского края и Пермский краевой суд.

25 апреля 2011 года Пермским краевым судом со ссылкой на часть 1 статьи 8 Конвенции о за-

щите прав человека и основных свобод решение Лысьвенского городского суда было изменено в части отмены выдворения с территории РФ. К С. А. Ярных применен штраф.

В сфере защиты прав беженцев удалось восстановить права при массовом нарушении прав беженцев, особенно из африканских государств. В Федеральном государственном учреждении ФМС России «Центр временного размещения иммигрантов «Очёр» (далее – Центр «Очёр») были зафиксированы факты дискриминации по расовому признаку, нарушения прав на достоинство личности, личную неприкосновенность, качественное питание, права на образование, права на медицинскую и лекарственную помощь, права на получение услуг переводчика и получение информации, права на полученисодействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве, права на социальную защиту, в том числе социальное обеспечение. К Центру «Очёр» было привлечено внимание надзорных органов, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), федеральных служб, Уполномоченного по правам человека в РФ, федеральных, региональных, международных СМИ.

Граждан африканских государств удалось включить в программу переселения УВКБ ООН. Тайоро Булеси Андерсона (Taioro Bulesi Anderson) из

Кот-д'Ивуара и Корангву Фредерика (Karangwa Frederic) из Руанды переселили в США. Фредерик Корангва также был привлечён ФСБ к уголовной ответственности за незаконное пересечение границы РФ и помещён в следственный изолятор. Удалось доказать незаконность привлечения Фредерика к уголовной ответственности и освободить из-под стражи. В настоящее время Фредерик крайне благодарен за его спасение, проживает и работает в США, женился, у него родилась дочь.

В феврале 2011 года к Уполномоченному обратились родственники моряка из Перми Дениса Токарева, который был задержан в аэропорту Алжира по подозрению в терроризме, так как в его багажной сумке обнаружился подарок для племянника – детский пневматический пистолет в заводской упаковке. Из аэропорта пермяк был доставлен в полицейский участок. По его словам, там его принуждали к подписанию документов на арабском языке, без предоставления услуг переводчика. Пищу, воду и возможность позвонить родственникам ему предоставили только после подписания документов, что является грубым нарушением норм международного права.

В результате консультирования по телефону (СМС-сообщения) сотрудником аппарата Уполномоченного по нормам международного права и Конституции Алжира Денис Токарев был освобождён в зале Алжирского суда 27 февраля 2011.

Практика работы Уполномоченного по защите граждан Российской Федерации, находящихся за пределами Родины, показала, что сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений делают все возможное, а иногда и невозможное, чтобы помочь нашим гражданам за рубежом. Таким образом удалось защитить наших граждан во Вьетнаме, Египте, Индии, Испании, Китае, США, Франции.

Таким образом, за время существования регионального правозащитного института Уполномоченного по правам человека сложились различные формы деятельности на международном уровне:

- знакомство с практикой работы зарубежных офисов омбудсманов;
- участие в проектах Совета Европы, работе Европейского и Азиатского институтов омбудсманов;
- участие в международных конференциях и семинарах в качестве эксперта или модератора;
- встречи с представителями генеральных консульств и посольств различных стран;
- инициативные проекты и конференции, организованные Уполномоченным, с международным участием по вопросам соблюдения и защиты прав человека;
- использование международных механизмов защиты прав пермяков за рубежом и иностранных граждан в Пермском крае.

Использованные источники и литература

Специальная литература

1. Вельянинов В. Н. Судебная защита социальных прав граждан // Защита социальных прав граждан в изменяющихся условиях: материалы межрегион.науч.-практ. конф., 7–8 апр. 2016 г. / под ред. Т. И. Марголиной, К. В. Викуленко, И. Г. Цепенниковой. – 2-е издание, дополненное. – Пермь: Уполномоченный по правам человека, 2016. – 400с.
2. Защита прав человека в местах принудительного содержания. Материалы заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации Приволжского федерального округа от 30 октября 2015 г. в городе Саратове «Взаимодействие уполномоченных по правам человека с общественными наблюдательными комиссиями и территориальными органами Федеральной службы исполнения наказаний России по защите прав лиц в местах принудительного содержания»: информационный материал / Уполномоченный по правам человека в Пермском крае; сост. Д. Б. Шевченко, А. И. Устюжанинова, О. Ю. Седельников; под ред. Т. И. Марголиной. – Пермь, 2015. – 70 с.

3. Марголина Т. И. Медиация как культура согласия в урегулировании конфликтов на местном уровне // Третейский суд. – 2012. – № 4. – С. 170 – 175.
4. Медиация и восстановительные технологии // Судебная власть. – № 1(26). – 2014. – Пермь. – С. 74.
5. Проблемы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания: сборник материалов международной конференции 28–29 января 2010 года (г. Пермь) / составители: Т. И. Марголина, Д. Б. Шевченко. – Пермь, 2010. – 276 с.
6. Проблемы становления и развития антинаркотической деятельности в общественном секторе: учебно-методические материалы круглого стола при Уполномоченном по правам человека в Пермском крае. 16 сентября 2010 г. – Пермь, 2011. – 56 с.

Правовые акты – источники права

1. Устав Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае: Закон Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;

3. Об обращении к министру юстиции Российской Федерации Чайке Ю. Я.: Постановление ЗС Пермской области от 22.08.2002 № 338 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О внесении изменения в состав постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пермском крае, утвержденный Указом губернатора Пермского края от 14.12.2010 № 106 «О координационном совещании по обеспечению правопорядка в Пермском крае: Указ Губернатора Пермского края от 25.07.2011 № 60 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О внесении изменений в состав Координационного совета по национальным вопросам, утвержденный Указом губернатора Пермского края от 4 сентября 2012 г. № 58 «О Координационном совете по национальным вопросам при губернаторе Пермского края» [Электронный ресурс]: Указ Губернатора Пермского края от 22.03.2013 № 23 . Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О внесении изменения в состав Совета по делам инвалидов при губернаторе Пермского края, утвержденный Указом губернатора Пермского края от 20 июля 2009 г.: Указ Губернатора Пермского края от 11.11.2015 № 157 [Электронный

ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О Совете по развитию гражданского общества и правам человека при губернаторе Пермского края: Указ Губернатора Пермского края от 01.08.2016 № 115 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О создании постоянно действующих рабочих групп в рамках координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пермском крае: Распоряжение Губернатора Пермского края от 31.12.2010 № 209-р. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края: Распоряжение Губернатора Пермского края от 09.10.2007 № 132-р. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об утверждении составов коллегии и консультативного совета при губернаторе области [Электронный ресурс]: Распоряжение Губернатора Пермской области от 08.08.2005 № 347-р. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. О Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Пермской области:

Постановление ЗС Пермской области от 17.10.2002 № 462. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О внесении изменения в состав межведомственной комиссии по предотвращению социальной напряженности в Пермском крае, утвержденный распоряжением председателя Правительства Пермского края от 3 августа 2009 г. № 100-рпп «О межведомственной комиссии по предотвращению социальной напряженности в Пермском крае: Распоряжение Председателя Правительства Пермского края от 22.12.2014 № 183-рпп. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении состава рабочей группы для подготовки проекта концепции долгосрочной целевой программы «Профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании в Пермском крае на 2012-2016 годы: Распоряжение Председателя Правительства Пермского края от 20.12.2010 № 169-рпп. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Об утверждении состава комиссии по рассмотрению заявок на участие в квалификационном отборе для оказания реабилитационных услуг потребителям психоактивных веществ с использованием сертификата: Приказ Министерства социального

развития Пермского края от 08.08.2011 № СЭД-33-01-02-176. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований в Пермском крае в 2013 году: Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 19.06.2014 № 1318. [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Электронные ресурсы

1. О нарушении международных и конституционных норм в связи с признанием отдельных некоммерческих организаций Пермского края выполняющими функции иностранного агента: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).
2. О проблемах оказания социальной поддержки гражданам, утратившим свое жилье в результате пожара / Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).

3. О соблюдении прав граждан на референдум на территории Пермской области: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).
4. О создании условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области от 15.10.2006. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).
5. Проблема пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения с гражданами в деятельности правоохранительных органов и учреждений в Пермском крае: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017).
6. Специальный доклад о роли органов местного самоуправления в процессе представления и защиты прав и свобод человека и гражданина в государственных органах различных уровней: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермской области от 25.07.2003. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/special/?p=1 (дата обращения: 02.02.2017);.

XI круглый стол российских уполномоченных по правам человека с участием Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга, г. Пушкин, 2008 год

XIV Съезд и Ежегодный митинг Испанского объединения омбудсманов, презентация работы Уполномоченного в Пермском крае, Испания, 2009 год

Международная конференция «Реализация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: проблемы и перспективы», 2010 год

Встреча с председателем Комитета по правам ребенка ООН в Москве

Международная конференция «Добровольчество – технология социальных преобразований», Женева, 2012 год

Раздел 5.

Содействие гражданскому миру и правовой культуре

Раздел 5. Содействие гражданскому миру и правовой культуре

Глава 1. Содействие развитию гражданского общества в Пермском крае

Пермская область в начале XXI века была известна за пределами региона как развитая гражданская площадка, её даже называли столицей гражданского общества России, с реальным потенциалом некоммерческих общественных организаций, реализующих конкретные проекты и программы.

В 2005 году в связи с реформированием аппарата управления администрации области традиционные формы взаимодействия региональной власти и общественных организаций заметно ослабли: не был проведён областной конкурс социальных и культурных проектов, прекратилась практика проведения традиционной коммуникативной площадки для диалога власти, бизнеса и НКО – Социального форума.

В то же время гражданская и общественная активность в регионе не ослабела, появились новые инициативы. Форум 20 гражданских организаций принял участие в разработке гражданского запроса системе образования, который стал основой Концепции областной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы. На открытой

коммуникативной площадке Уполномоченного по правам человека гражданскому сообществу удалось не только сделать запрос власти, сформулировать ожидания от департамента образования, но и выступить соавторами разработки Программы, а затем в качестве экспертов оценить предложения профессионального педагогического сообщества. Фактически была предъявлена новая технология работы с властью на этапе предполагаемых изменений в системе образования региона.

Заметным событием в регионе стали проекты и инициативы известных, зарекомендовавших себя гражданских институтов и новых НКО. Фестиваль гражданской песни в мемориальном центре истории политических репрессий «Пермь-36» собрал известных правозащитников, таких как С. А. Ковалёв, Л. М. Алексеева, Л. М. Тимофеев, А. Ю. Даниэль, В. П. Лукин, Уполномоченные по правам человека в Свердловской области Т. Г. Мерзлякова, в Калужской области Ю. И. Зельников, Республике Ингушетии Д. Оздоев, в Самарской области И. А. Скупова; популярных авторов и исполнителей гражданской песни: Юлия Кима, Александра Городницкого, Ю.Шевчука, Евгения Матвеева, Григория Данского и др[83].

---

[83] Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2005 / Т. И. Марголина. – Пермь: ИП Корман Г. Н.,, 2006. – 48 с.

Пермская гражданская палата организовала гражданский диалог «Пермь – Березники». Серию семинаров для сотрудников системы исправительных учреждений провел Пермский правозащитный центр.

Состоялась акция гражданского контроля по проверке всех ОВД на предмет знания обращения Министра внутренних дел РФ Р. Г. Нургалиева к сотрудникам внутренних дел, в частности возможности общественного контроля и более тесных контактов с общественными организациями по предотвращению фактов «жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения».

Возросшая конфликтность, и как следствие, напряжённость на местном уровне требовали новых технологий для регулирования конфликтов в местном сообществе, включения населения и гражданских институтов в процесс принятия властных решений. На эту тему был проведен круглый стол «Участие некоммерческих организаций в подготовке, принятии и реализации решений законодательной и исполнительной власти» в июле 2005 года. Этим проблемам посвящен специальный доклад Уполномоченного по правам человека на заседании Пермской городской Думы «Соблюдение прав граждан на проживание в благоприятной окружающей среде»[84].

---

[84] Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2005 / Т. И. Марголина. – Пермь: ИП Корман Г. Н., 2006. – 48 с.

В аппарате Законодательного Собрания и администрации Пермской области были выделены структуры по работе с общественными организациями.

В практику вошли круглые столы Уполномоченного и некоммерческих организаций по проблемам развития гражданского общества. В числе приоритетов для Уполномоченного была поддержка конкурсных процедур в деятельности НКО и власти.

Все эти годы пермские гражданские институты позитивно отличались от других региональных НКО тем, что считали своей миссией отработку технологий взаимодействия с органами власти и влияния на органы власти в сфере защиты прав человека, в процессах развития региона.

В 2006 году были расширены возможности общественных правозащитных организаций: начал работу постоянно действующий круглый стол при губернаторе Пермской области по взаимодействию правозащитных организаций и органов государственной власти. Правозащитные организации вошли в состав краевой призывной комиссии и общественного совета при ГУВД Пермского края; проведена межрегиональная конференция «Права человека в контексте российской модернизации».

В 2007 году законодательно было закреплено новое направление деятельности Уполномоченного – «содействие органам государственной власти в создании условий для развития гражданского общества».

Уполномоченный по правам человека совместно с Пермским региональным правозащитным центром и Пермской гражданской палатой проводили гражданские экспедиции в отдаленные районы Пермского края с целью обучения некоммерческих организаций, проведения правовых консультаций для населения, диалогов с муниципальной властью. В 2009 году были организованы экспедиции в Кировскую область, Березники, Чайковский.

В 2007 году губернатором Пермского края было выпущено распоряжение от 09.10.2007 № 132-р «Об эксперименте по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Пермского края».

Для реализации эксперимента была создана рабочая группа под руководством Марголиной Т. И., в группу вошли представители Пермской гражданской палаты, Пермского регионального правозащитного центра, краевого общества «Мемориал», Правительства Пермского края, краевого отделения Всероссийского обще-

ства инвалидов, представители Законодательного Собрания Пермского края.

В ходе эксперимента была отработана технология проведения общественного контроля, в том числе подготовки проведения городского гражданского собрания, в котором приняли участие 115 человек. Было сформировано 12 рабочих групп для организации контроля; создана технология обучения и сертифицирования общественных контролеров (проведены курсы по проведению гражданского контроля общественного транспорта, воинских частей и военкоматов, общеобразовательных и медицинских учреждений, органов и учреждений, оказывающих административные услуги, услуги в сфере ЖКХ). В акциях общественного контроля приняли участие 221 общественный наблюдатель от 22 общественных организаций.

Итогом эксперимента стала разработка проекта закона «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае». Разработчиками закона выступили специалисты Пермской гражданской палаты (С. В. Максимов) и аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (Л. А. Ясырева).

Нельзя не отметить огромный общественный резонанс, вызванный проектом закона. В адрес Уполномоченного по правам человека и Законо-

дательного Собрания Пермского края поступило большое количество предложений, в том числе от некоммерческих организаций. Для учета предложений Уполномоченным было организовано два общественных обсуждения законопроекта, в том числе с участием депутатов Законодательного Собрания Пермского края, представителей гражданского общества. Параллельно шло обсуждение на сайте Уполномоченного. Текст законопроекта был поддержан большинством некоммерческих организаций, а также представителями общественности, имеющими опыт непосредственного осуществления гражданского контроля.

Принципиально новым стало то, что законом предусмотрено создание региональной группы общественного (гражданского) контроля соблюдения прав и законных интересов граждан в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения. При этом нормы закона гарантируют каждому гражданину/объединению право на проведение общественного (гражданского) контроля, с самостоятельным определением его порядка. Отдельной главой устанавливается порядок рассмотрения результатов общественного (гражданского) контроля, а также система реагирования органов государственной власти на них.

Субъектами осуществления общественного (гражданского) контроля по настоящему закону являются граждане, члены региональной группы, члены Общественной палаты, инициативная группа граждан.

В законе определена система реагирования на результаты общественного (гражданского) контроля, которая определяет право не только региональной группы, но и гражданских объединений на рассмотрение результатов контроля органами государственной власти. Новацией краевого закона является то, что по итогам проведения контроля составляется акт, который направляется в органы государственной власти, местного самоуправления. В свою очередь они обязаны подготовить заключение на акт по результатам общественного (гражданского) контроля.

На основании закона в 2012 г. Общественной палатой Пермского края был утвержден состав комиссии по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате Пермского края. Члены комиссии организовывали и проводили обучение общественных наблюдателей методикам гражданского контроля. Комиссия провела набор кандидатов и утвердила состав региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей для осуществления контроля в государственных и муниципальных учреждениях

здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка.

Пермский край является первым субъектом в Российской Федерации, где проводился эксперимент по общественному (гражданскому) контролю, где был разработан инструментарий по проведению общественного (гражданского) контроля в детских домах, бюджетных учреждениях социального развития, здравоохранения, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, работы общественного транспорта в городе Перми, организации призыва в армию.

На федеральном уровне сферу общественного контроля до 2011 года регулировал Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле обеспечения прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

В августе 2014 года вступил в силу Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

В 2009 году Уполномоченным по правам человека при поддержке Международного банка реконструкции и развития (МБРР) начал реализовываться проект «Расширение сферы от-

крытости и гражданской активности на местном уровне». Оператором проекта выступил Центр «ГРАНИ».

Проект предусматривал создание в четырех районах Пермского края Центров правовой и гражданской активности на базе библиотек, организацию правовой помощи населению, освоение новых технологий информирования населения и участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Особое внимание было уделено распространению технологии досудебного урегулирования конфликтов (медиации). На базе Пермского государственного университета была разработана программа обучения специалистов по разрешению конфликтов на местном уровне.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае регион начал осваивать новую технологию досудебного урегулирования конфликтов, став площадкой для обсуждения проблем и перспектив развития медиации. Начиная с 2012 года, ежегодно в Перми проходила Межрегиональная научно-практическая конференция «Медиация как культура согласия, ставшая впоследствии международной». Вокруг этой темы Уполномоченному удалось объединить, помимо медиаторов, научное и судейское сообщество, органы государственной

власти и местного самоуправления, некоммерческий сектор. Помимо этого, ежегодно Уполномоченный совместно с профессором ПГНИУ Реутовым С. И. являются модераторами секции по медиации в рамках конгресса ученых-юристов, организатором которого выступает кафедра социальной работы и конфликтологии юридического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае были организованы обсуждения внедрения технологии досудебного урегулирования конфликтов в такую, казалось бы, закрытую сферу, как здравоохранение. В 2013 году состоялся экспертный круглый стол для главных врачей медицинских учреждений Пермского края, в 2015 году в рамках выставки «Медицина и здоровье» прошел семинар для сотрудников медицинских учреждений.

В результате проекта «Расширение сферы открытости и гражданской активности на местном уровне» по инициативе Уполномоченного в регионе стала внедряться технология регулирования конфликтов, создана система скайп-приемов граждан на базе муниципальных библиотек. При поддержке Уполномоченного библиотечная система вышла на качественно новый уровень,

что получилось в том числе благодаря активному участию краевой библиотеки им. Горького и её директора Хохряковой Н. С.

По предложению Уполномоченного в крае организовано обучение муниципальных служащих основам работы с населением по поддержке гражданских инициатив, связям с общественностью, а также основам урегулирования конфликтов на местном уровне.

В Программе социально-экономического развития Пермского края на период 2012 – 2016 гг. в качестве приоритетной цели, по предложению Уполномоченного, определена реализация основных форм гражданского участия в управлении делами государства через изучение и учет общественного мнения при принятии управленческих решений:

- проведение общественной экспертизы социально значимых решений исполнительных органов государственной власти Пермского края;
- разработка и принятие законов Пермского края об общественной экспертизе, о государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, о благотворительности;
- создание экспертных общественных советов при исполнительных органах государственной власти Пермского края и органах местного само-

управления Пермского края с участием представителей гражданского общества;

- создание механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений[85].

Важным для края стало возрождение практики проведения Общественных форумов – коммуникативных площадок для обсуждения вопросов взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и общественности. Первый такой Форум состоялся в декабре 2013 года.

В последние годы на федеральном уровне обозначились направления взаимодействия с некоммерческим сектором, а также формы поддержки общественных организаций социальной и правозащитной направленности.

Обязательства органов государственной власти по оказанию финансовой, информационной и методической поддержки НКО были закреплены в 2013 году краевым законом «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций».

В 2013 году вступил в силу Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений

---

[85] О программе социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы: Закон Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК (ред. от 09.07.2015, принят ЗС ПК 06.12.2012). [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае провела заседание экспертного круглого стола по проблемам международного сотрудничества НКО. Представители некоммерческих организаций говорили о возможных «перегибах» в деятельности государственных органов в отношении некоммерческого сектора, который занимает активную гражданскую позицию, направленную на привлечение внимания государственных и муниципальных органов власти и управления к соблюдению конституционных норм, в том числе в сфере прав и свобод человека и гражданина.

Дальнейшие события подтвердили обеспокоенность правозащитных организаций. 2013 год был отмечен в Пермском крае беспрецедентным давлением на одних из самых активных в гражданском смысле некоммерческих организаций. В апреле 2013 года прокуратура Пермского края внесла представления о необходимости регистрации в качестве иностранных агентов четырём НКО: Пермской гражданской палате, Центру гражданского анализа и независимых исследований («ГРАНИ»), Пермскому региональному

правозащитному центру и Молодёжному «Мемориалу».

Во внесудебном порядке оспорить действия прокуратуры не удалось.

Три дела были рассмотрены мировыми судьями. Производство было прекращено ввиду отсутствия в действиях юридического лица состава административного правонарушения.

15 марта 2013 года Совет по правам человека ООН принял резолюцию «Защита правозащитников». Резолюция направлена против любого закона, используемого в том числе с целью неправомерного препятствования работе правозащитников или её криминализации в связи с источником финансирования. Совет по правам человека «настоятельно призывает государства создать в пределах всей страны и во всех секторах общества безопасные и благоприятные условия для деятельности правозащитников; рекомендует государствам включать в их доклады информацию о принятых шагах по созданию безопасных и стимулирующих условий для деятельности правозащитников».

Выступая в защиту некоммерческих организаций, Уполномоченный Пермского края опубликовала специальный доклад «О нарушении международных и конституционных норм в связи с признанием отдельных некоммерческих орга-

низаций Пермского края выполняющими функции иностранного агента» (http://ombudsman.perm.ru/activity/of_doc/special_reports/). На доклад был получен положительный отзыв аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Уполномоченный считает, что не может быть признана политической деятельность некоммерческих организаций (в различных формах), направленная на отстаивание прав и свобод, влияние на государство с целью соблюдения и защиты прав человека (непосредственная обязанность государства, статья 2 Конституции Российской Федерации)[86].

В 2015 году по инициативе Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Пермскому краю 5 некоммерческих организаций (НКО) Пермского края были внесены в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента. Из этого перечня одна организация – Центр «ГРАНИ» – была исключена по формальному признаку (отсутствие иностранного финансирования). Несмотря на экспертное заключение об отсутствии политической составляющей в деятельности пермских НКО со сто-

[86] Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2013 / Т. И. Марголина. – Пермь: Пермское книжное издательство, 2014. – 112 с.

роны учёных-политологов и Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, ни одной организации на уровне пермских судов не удалось доказать, что она не является иностранным агентом[87].

В январе 2016 года пермский государственный правозащитник направила поправки в проект закона о внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», подготовленный Министерством юстиции Российской Федерации в части уточнения понятия политической деятельности.

С целью продолжения поддержки и развития взаимодействия с некоммерческим и правозащитным сектором Уполномоченный предложила создание в Пермском крае Совета при губернаторе по развитию гражданского общества и правам человека. В 2016 году Совет по правам человека при губернаторе Пермского края был создан, в него вошли, помимо Уполномоченного по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, председатель Общественной палаты края и председатель крайсовпрофа.

При поддержке Уполномоченного по правам человека в Пермском крае по инициативе неком-

---

[87] Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад – 2015 / Т. И. Марголина. – Пермь, 2016. – 98 с.

мерческих организаций осуществляются проекты в сфере организации историко-архивной и информационно-просветительской работы по увековечению памяти жертв политических репрессий в регионе.

Уполномоченный входит в состав Пермской краевой комиссии по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий. В 2016 году Т. И. Марголина вошла в состав Межведомственной рабочей группы по координации деятельности, направленной на реализацию государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий, при Администрации Президента.

Систематически Уполномоченным по правам человека организуются «Круглые столы» по обсуждению краевой политики увековечения памяти жертв политических репрессий, на площадке которых встречаются представители органов государственной власти, некоммерческого сектора, научного сообщества, архивов и музеев.

По инициативе Уполномоченного в 2014 году состоялся круглый стол «Правовые и нравственные пределы политических и идеологических конфликтов» в рамках мероприятий, посвященных 400-летию дома Романовых. Цель круглого стола – ретроспективный анализ политических и идеологических конфликтов в сложнейший

период отечественной истории 1917–1919 годов – период, связанный с трагической гибелью на территории Пермской губернии членов царственной фамилии, их родственников и приближенных. В 2015 году Уполномоченным был организован круглый стол по перспективам реализации в Пермском крае Концепции государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий, принятой Правительством РФ.

С целью реализации права граждан на мирные собрания с 2012 года Уполномоченным была организована система общественного наблюдения за ходом проведения публичных мероприятий на территории Пермского края.

В Пермском крае, как и в России, после выборов 4 декабря 2011 года прошли мирные массовые протестные мероприятия под лозунгом «За честные выборы». Уполномоченный и его аппарат присутствовали на всех мероприятиях в качестве наблюдателей за сохранением конституционного права собираться мирно.

В январе 2012 года Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации были совместно разработаны и направлены в регионы методические рекомендации по действиям сотрудников полиции во время

выборов. Уполномоченным по правам человека в Пермском крае 14 февраля 2012 года был проведен круглый стол по организации системы общественного наблюдения за выборами 4 марта на территории Пермского края. В круглом столе приняли участие Общественная палата, Союз журналистов Пермского края, гражданские активисты, представители общественных организаций и общественных советов, а также члены общественной наблюдательной комиссии Пермского края по осуществлению общественного контроля обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Обсуждались вопросы организации и подготовки общественных наблюдателей за ходом выборов на избирательных участках, в местах принудительного содержания, в психиатрических стационарах и психоневрологических интернатах.

С февраля 2012 года, а 4 и 5 марта круглосуточно, работали «горячие линии» наблюдения за выборами Президента России. В наблюдении принимали участие Общественная палата Пермского края совместно с Уполномоченным по правам человека и избирательной комиссией края, а также общественная инициатива «Честный контроль».

В 2016 году реализация избирательных прав всех субъектов выборного процесса также ста-

ла приоритетным направлением деятельности Уполномоченного. По инициативе Уполномоченного при Краевой избирательной комиссии был создан Консультативный общественный совет, заместителем председателя которого является Уполномоченный по правам человека. Создание совета способствовало выполнению главной задачи – проведению легитимной выборной кампании, вызывающей доверие у избирателей, а также привлекло дополнительное внимание к социально уязвимым категориям населения, равенству прав участников избирательного процесса.

Уполномоченным по правам человека был организован семинар для сотрудников муниципалитетов, для средств массовой информации о соблюдении прав граждан при проведении публичных мероприятий.

Благодаря данным действиям, в регионе сложилась положительная практика по соблюдению свободы мирных собраний, без прекращения публичного мероприятия и задержания участников правоохранительными органами, даже при условии отсутствия уведомления о проведении публичного мероприятия.

Отдельные случаи нарушения политических прав граждан, как правило, находят поддержку Уполномоченного по правам человека и право-

защитного сообщества. Так, в 2013 году Уполномоченным было обращено внимание власти на факт нарушения прав в пос. Полазна Добрянского района Пермского края. Власти препятствовали встрече группы пенсионеров с журналистами по проблеме установления завышенной кадастровой стоимости земельных участков под многоквартирными домами и земельного налога. На одну из активных пенсионерок тогда был составлен административный протокол за нарушение части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия»). Ей грозили штраф от 20 до 30 тыс. рублей или обязательные работы до 50 часов. Добрянский районный суд, рассматривая административное дело в отношении пенсионерки, прекратил производство по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения. В постановлении суд указал: нет оснований считать, что в данном случае имел место митинг граждан.

Аналогичная ситуация возникла в сентябре 2015 года, когда в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Л. Она сообщала о рассмотрении в Дзержинском районном суде

г. Перми протокола об административном правонарушении по части 2 статьи 20.2 КоАП РФ («Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»). С группой граждан 10 июня 2015 года она приняла участие во встрече с представителями телерадиокомпании «Рифей» по вопросу незаконной установки пристройки руководством «Кофе Сити». Таким образом, Л. совместно с группой граждан явилась участником, а не организатором данного публичного мероприятия, в её действиях отсутствовал состав вменяемого ей правонарушения. Заявительнице была обеспечена правовая защита юристами Пермского регионального правозащитного центра. Производство по делу об административном правонарушении в отношении Л. было прекращено.

Участие некоммерческих организаций в государственном управлении последовательно поддерживалось Уполномоченным по правам человека и в материалах ежегодных докладов, и на общественных форумах. На Межрегиональной научно-практической конференции «Защита социальных прав граждан в изменяющихся условиях» в Перми в 2016 году был представлен опыт Пермского края по участию некоммерческого сектора в оказании социальных услуг населе-

нию: в организации деятельности общественных советов при министерствах, в проведении независимой оценки качества государственных услуг населению[88].

Использованные источники и литература

Специальная литература

1. Защита социальных прав граждан в изменяющихся условиях: материалы межрегиональной научно-практической конференции 7–8 апреля 2016 г. – 2-е издание, дополненное. – Пермь, 2016. – 400 с.;
2. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2005 / Т. И. Марголина. – Пермь: ИП Корман Г. Н., 2006. – 48 с.;
3. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2013 / Т. И. Марголина. – Пермь: Пермское книжное издательство, 2014. – 112 с.;

[88] Защита социальных прав граждан в изменяющихся условиях: материалы межрегиональной научно-практической конференции 7–8 апреля 2016 г. – 2-е издание, дополненное. – Пермь, 2016. – 400 с.

4. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад – 2015 / Т. И. Марголина. – Пермь, 2016 – 98 с.

Правовые акты – источники права

1. О программе социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы: Закон Пермского края от 20.12.2012 № 140-ПК (ред. от 09.07.2015, принят ЗС ПК 06.12.2012). [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Участники совместного семинара аппаратов уполномоченных Свердловской области и Пермского края, 2007 год

Губернатор Пермского края О. А. Чиркунов в День памяти жертв политических репрессий

Выездное заседание Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации, Пермь, 2011 год

Марш с Полотном мира. Проект Молодежного «Мемориала»

Губернатор Пермского края О. А. Чиркунов на Международном гражданском форуме «Пилорама»

Совет по развитию Мемориального музея истории политических репрессий «Пермь-36», 2014 год

Глава 2. Содействие межнациональному, межконфессиональному миру и согласию в Пермском крае

Пермский край занимает особое место среди регионов России, для которых характерно этническое и религиозное многообразие. На протяжении всей истории религий Прикамья межконфессиональные отношения складывались в русле толерантных взаимоотношений мусульман и православных, поскольку они составляли большинство населения. Сегодня в Пермском крае в целом сохранены традиции толерантных межконфессиональных отношений.

Ежегодно Уполномоченный принимает участие в работе Пермского научно-практического международного симпозиума – диалога светских ученых и теологов «Свобода совести и культура духовности (философско-этические, религиозные и культурологические аспекты)», организованного Пермским государственным институтом искусства и культуры совместно с ведущими отечественными вузами и научными центрами[89].

[89] Проблемы укрепления единства российской нации: материалы Всероссийского научно-практического форума с участием зарубежных ученых «Проблемы укрепления и поддержания гражданского единения в регионе: философско-культурологические, искусствоведческие и религиоведческие аспекты» (Пермь, 17–19 сент. 2014 г.). В 2 ч. Ч. 1 / отв. ред. С. А. Никольский, М. Г. Писманик; Перм. гос. акад. искусства и культуры. – Пермь, 2014. – 348 с.

Традиционным стало участие Уполномоченного в ежегодном Национальном молитвенном завтраке, организованном в Пермском крае Советом протестантских евангельских церквей и объединяющем все религиозные конфессии в обсуждении актуальных вопросов жизни и общества.

Большую роль для сохранения межнационального и межконфессионального мира и согласия имеют семинары, организованные Администрацией губернатора, научным сообществом края при участии Уполномоченного по правам человека. Эти семинары стали площадкой представления лучших практик по сохранению гражданского мира, там же есть возможность получить консультацию, уточнить правильность выбранных действий в районах[90].

Так, в январе 2013 года Уполномоченным был организован Круглый стол по особенностям миссионерской деятельности религиозных организаций в связи с депутатской инициативой разработки краевого закона «О миссионерской деятельности на территории Пермского края». Экспертами Круглого стола стали доктор философских наук, профессор Писманик М. Г., кандидат философских наук, старший научный сотрудник Института философии и права уральского отделения Российской академии наук, доктор исторических наук,

[90] Марголина Т. И. Правозащитные аспекты гражданского единения // Вопросы культурологии. Грани гражданского единения. – № 7. – 2016.

руководитель Российской ассоциации религиоведов, начальник отдела по защите свободы совести аппарата Уполномоченного в РФ Одинцов М. И.[91].

В 2015 году Уполномоченный приняла участие в разработке проекта регионального плана по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, внесла конкретные предложения о мероприятиях с указанием направлений, к которым они относятся. Уполномоченный предложила добавить в проект раздел о межконфессиональных отношениях, а также отдельный блок мероприятий, нацеленных на повышение социальных и правовых гарантий мигрантов в период их временного пребывания на территории края (особенно семей с детьми); на формирование в среде мигрантов уважения и понимания многообразия культур России и Пермского края, развитие системы образования, гражданского патриотического воспитания, на межрегиональное и международное сотрудничество[92].

В 2014 году при Пермской городской Думе создан Совет по межнациональным и межконфессиональным отношениям (далее – Совет), членом которо-

---

[91] Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2013 / Т. И. Марголина. – Пермь: Пермское книжное издательство, 2014. – 112 с.

[92] Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2015 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

го является Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Уполномоченный и сотрудники аппарата принимали участие в четырех заседаниях президиума Совета и двух заседаниях информационно-аналитической рабочей группы, на которых рассматривались актуальные вопросы межнационального и межконфессионального взаимодействия в целях сохранения гражданского мира и согласия. Также Уполномоченный является членом Координационного совета по национальным вопросам при губернаторе Пермского края.

Можно отметить, что в целом информационное пространство стало доброжелательнее, что в Пермском крае ксенофобские настроения в СМИ удалось урегулировать, в том числе благодаря сотрудничеству Уполномоченного с краевым отделением Союза журналистов.

Совместно с Союзом журналистов Пермского края Уполномоченный проводит мероприятия, направленные на профилактику дискриминации и унижения человеческого достоинства в информационном пространстве. Примером может послужить круглый стол «Вопросы освещения в СМИ темы межнациональных отношений», который состоялся 11 октября 2016 года.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае входит в состав Большого жюри по информационным спорам Пермской краевой организации

Союза журналистов России. Большое жюри – это корпоративный институт, рассматривающий конфликтные ситуации, возникающие в журналистском сообществе в связи с исполнением профессиональных обязанностей, в том числе дела о нарушениях принципов и норм профессиональной журналистской этики и соблюдения прав человека.

В 2012 году состоялась серия семинаров по проблемам ксенофобии: в семинаре «Правовое регулирование свободы выражения мнения и языка вражды: международные стандарты и российская практика» приняли участие деятели культуры и искусства Перми, представители органов государственной власти и гражданского общества. Экспертами АНО «Юристы за конституционные права» были представлены доклады о судебной практике в РФ по свободе выражения мнения и языку вражды, а также судебной практике Европейского суда по правам человека[93].

С целью недопущения унижения прав человека, в том числе в информационном пространстве, в 2016 году Уполномоченным по правам человека в Пермском крае осуществлялось взаимодействие с избирательной комиссией Пермского края. В период агитационной кампании Уполномоченным осуществлялся мониторинг СМИ и агитационных мате-

[93] Марголина Т. И. Баланс соблюдения прав человека и свободы СМИ в информационном пространстве // Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики): сб. статей / Юристы за конституц. права и свободы. – М.: РИО «Новая юстиция», 2008. – С. 80–83.

риалов зарегистрированных кандидатов и политических партий на предмет профилактики ксенофобии.

По рекомендации Уполномоченного по правам человека Большое жюри регионального отделения Союза журналистов России обратилось к журналистскому сообществу Пермского края с заявлением о соблюдении Кодекса этики российского журналиста в период предвыборной кампании, об уважении чести и достоинства людей, которые становятся объектами внимания журналиста, о недопустимости распространения дискриминационных и ложных сведений.

Также в рамках конкурса «Журналистская весна-2016» Уполномоченным совместно с председателем Большого жюри при краевом отделении Союза журналистов был проведен семинар с редакторами и журналистами районных изданий о пределах свободы выражения мнений в период выборных кампаний.

Помимо этого, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае в качестве члена Большого жюри дважды приняла участие в семинарах для журналистского сообщества, организованных избирательной комиссией и краевым отделением Союза журналистов России. Оценивая в целом предвыборную кампанию, самоорганизацию журналистского сообщества, можно отметить, что удалось соблюсти чистоту информационного пространства.

Использованные источники и литература

Специальная литература

1. Марголина Т. И. Баланс соблюдения прав человека и свободы СМИ в информационном пространстве // Пределы правового пространства свободы прессы (российские споры с участием СМИ в контексте мировой практики): сб. статей / Юристы за конституц. права и свободы. – М.: РИО «Новая юстиция», 2008. – С. 80–83.
2. Марголина Т. И. Правозащитные аспекты гражданского единения // Вопросы культурологии. Грани гражданского единения. – № 7. – 2016.
3. Проблемы укрепления единства российской нации: материалы Всероссийского научно-практического форума с участием зарубежных ученых «Проблемы укрепления и поддержания гражданского единения в регионе: философско-культурологические, искусствоведческие и религиоведческие аспекты» (Пермь, 17–19 сент. 2014 г.). В 2 ч. Ч. 1 / отв. ред. С. А. Никольский, М. Г. Писманик; Перм. гос. акад. искусства и культуры. – Пермь, 2014. – 348 с.
4. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2013 / Т. И. Марголина. – Пермь: Пермское книжное издательство, 2014. – 112 с.

Правовые акты – источники права

1. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2015 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Выставка «Православная Русь-2014»

На открытии IV Межрегионального форума мусульманской культуры «Мусульманский мир-2014»

IV Региональный молитвенный завтрак

Встреча Уполномоченного с представителями национальных диаспор, 2016 год

II Съезд коми-пермяцкого народа, г Кудымкар, 2016 год

Глава 3. Просветительская деятельность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае

Образование в области прав человека имеет огромное значение в плане реализации прав и основополагающих свобод человека, поощрения и культивирования в обществе уважения к данным нормам и преодолению всех видов дискриминации по расовой и национальной принадлежности, половому признаку, языку, религии и т. д. Организация Объединенных Наций с момента своего образования особое внимание уделяет вопросам распространения знаний о правах человека, проводит совместно с государствами работу по информированию населения о международных стандартах в области прав человека и распространению текстов международных документов в учебных заведениях и через средства массовой информации. С 2005 года началась реализация Всемирной программы образования в области прав человека. В августе 2014 года Генеральная Ассамблея ООН приняла «План действий на третий этап (2015 – 2019 годы) Всемирной программы образования в области прав человека».

Участие России в международных пактах и конвенциях по правам человека, членство в между-

народных организациях требует формирования в целом внутригосударственной политики в этой области, создания и реализации различных программ, в том числе и по образованию в области прав человека, рассчитанных на различные социальные группы. Вопрос обучения правам человека – прямая обязанность государства по выполнению принятых на себя международно-правовых обязательств.

Разделяя стремления международной общественности в деле поощрения культуры прав человека, на протяжении многих лет краевой омбудсман способствует восстановлению нарушенных прав человека и правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, используя при этом различные формы и методы просветительской деятельности.

Прогрессивное развитие института Уполномоченного в реалиях современности, где одним из основных критериев выступает развитость информационного общества, потребовало внедрения современных информационных технологий. Так, в 2005 году был создан официальный интернет-сайт Уполномоченного по правам человека, который стал основным электронным информационным ресурсом, всецело освещающим деятельность омбудсмана. Проведенная модернизация официального сайта Уполномоченного спо-

собствовала усовершенствованию и детализации его структуры.

Издательская деятельность Уполномоченного является специализированным источником просвещения населения в области прав человека. С 2001 по 2016 год Уполномоченным было подготовлено 14 ежегодных и свыше 20 специальных докладов. Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека посвящены анализу существующих проблем края в области защиты прав населения, содержат рекомендации, адресованные органам государственной власти, направленные на совершенствование системы защиты прав. Для детального разъяснения особенностей законодательства Уполномоченный публикует специальные тематические доклады. В специальных докладах помимо анализа ситуации с соблюдением прав и свобод содержатся конкретные рекомендации и разъяснения.

Уполномоченным издаются тематические брошюры и листовки, содержащие информацию о формах и способах защиты прав. Данные материалы распространяются адресно в ходе личных приемов Уполномоченного и специалистов аппарата, почтой при направлении заявителям ответов на обращения, в рамках работы круглых столов, конференций, форумов, встреч и иных мероприятий, которые организуются Уполномо-

ченным либо в которых он или специалисты аппарата принимают участие.

Немалую роль в правовом просвещении играет журнал «Человеческое измерение», издаваемый по инициативе и при поддержке Уполномоченного с 2011 года. Каждый номер собирает на своих страницах уникальные истории и материалы, объединенные одной актуальной темой. Журнал выступает некой свободной публичной площадкой, доступной каждому читателю.

Распространение знаний о правах человека не ограничивается изданиями печатной продукции, а основано на всестороннем взаимодействии со средствами массовой информации. В целях реализации одного из принципов деятельности Уполномоченного – открытости и гласности – осуществляется практика проведения пресс-конференций, на которых Уполномоченный по правам человека подводит итоги деятельности института за определенный период. Принимая во внимание широту спектра аудитории Пермского края и важность более широкого охвата информацией о правах человека населения края, на данные пресс-конференции приглашаются корреспонденты всех без исключения электронных и печатных изданий. Показателем эффективности проведения подобных мероприятий является

широкое отражение материалов конференций в сюжетах новостных блоков, теле- и радиопередач, а также информационных сообщений, статей и интервью. Системность данной работе придает постоянная подготовка и рассылка пресс-релизов. Темой пресс-релизов являются как актуальные события, встречи и правозащитные мероприятия, так и деятельность Уполномоченного и его аппарата по рассмотрению обращений граждан.

С 2005 по 2012 год в Пермском крае существовала уникальная дискуссионная, правовая площадка – гражданский форум «Пилорама». Форум являлся традиционным партнерским проектом Мемориального центра «Пермь-36» и Международного общества «Мемориал», осуществляемым при поддержке Уполномоченного по правам человека РФ, Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, Администрации губернатора и Правительства Пермского края. Дискуссионные площадки форума выступали важным местом для решения сложных проблем, для дискуссий по актуальным проблемам современности, отечественной и мировой истории.

Большую лепту в процесс правового просвещения населения на протяжении всей активной деятельности вносят публичные выступления Уполномоченного в средствах массовой инфор-

мации, участие в телепередачах, программах на радио, а также на научно-просветительских конференциях, в том числе и международного уровня.

С 2002 по 2008 год Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Марголина Т. И. возглавляла кафедру социальной работы (современное наименование – кафедра социальной работы и конфликтологии) юридического факультета Пермского государственного университета. А с 2008 года по настоящее время является профессором кафедры. Уполномоченный на постоянной основе читает цикл лекций, посвященный правам человека, не только в Пермском государственном национальном исследовательском университете, но и в других высших учебных заведениях нашего города. Вслед за Уполномоченным по правам человека детский омбудсмен Миков П. В. читает курс лекций в Пермском гуманитарно-педагогическом университете, касающийся вопросов защиты прав ребенка. Сотрудники аппарата Уполномоченного также осуществляют преподавательскую деятельность в целях образовательной и просветительской работы.

Значимым опытом сотрудничества современной России (как государства в целом) с соответствующими учреждениями ООН в сфере образования в области прав человека является реализу-

ющаяся с 2009 года программа магистерской подготовки по правам человека. Курирует и финансирует эту программу Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. Методическую поддержку оказывает Европейский межуниверситетский центр по правам человека и демократизации (EIUC). Благодаря инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в 2014 году в Пермском государственном научном исследовательском университете на юридическом факультете открылась и действует магистратура «международная защита прав человека», а Пермский классический университет вошел в состав консорциума российских университетов, реализующих данное направление подготовки. В 2016 году состоялся первый выпуск магистров этой программы.

В сфере преподавания прав человека Уполномоченный взаимодействует с Советом ректоров вузов Пермского края. В 2010 году на заседании Совета была поднята проблема преподавания курса «Права человека» в высших учебных заведениях края. Совет ректоров отметил, что большинство выпускников вузов не обладают знаниями в области прав человека в связи с отсутствием данной тематики в учебных планах по подготовке специалистов. В целях решения проблемы Уполномоченный предложила ввести в стандарты разного

уровня дисциплину «Права человека», разработку тематических курсов, адаптированных под специализации разных вузов и специальностей. В 2016 году изменилась образовательная программа студентов, курс «Права человека» исключен из обязательной программы обучения студентов направления подготовки «юриспруденция» юридического факультета ПГНИУ. Уполномоченный незамедлительно выступила на заседании Учёного совета факультета, а также подняла вопрос на Совете ректоров края.

Уполномоченный по правам человека поддерживает научные мероприятия, которые проходят в вузах Пермского края. Традиционно на юридическом факультете кафедрой социальной работы проводится студенческая конференция «Социальное благополучие человека в современном мире», а также международная научно-практическая конференция «Социальная безопасность человека в современном мире». Факультет правового и социально-педагогического образования ПГГПУ проводит всероссийские научно-практические конференции с международным участием по различным актуальным проблемам общества. В Прикамском социальном институте проходит Международная научно-практическая конференция «Национальная безопасность: стратегические приоритеты и система обеспечения». На базе фи-

лиала Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей, экономики и права – Международная научно-практическая конференция «Защита прав человека в современных условиях: теория и практика».

Ежегодно Уполномоченный по правам человека организует экскурсии студентов в офис Уполномоченного, где они могут детально ознакомиться с деятельностью не только Уполномоченного, но и аппарата в целом. Уполномоченный по правам ребенка проводит экскурсии школьников в Законодательное Собрание Пермского края и офис Уполномоченного. Неотъемлемой составляющей сотрудничества Уполномоченного и высших учебных заведений является прохождение практики и стажировки студентов в офисе Уполномоченного, где они могут ознакомиться с основными направлениями деятельности института Уполномоченного и международными стандартами в области защиты прав человека.

Просвещению в области прав человека способствует организация и проведение мероприятий, направленных на актуализацию правовых знаний и призванных в диалоге государственных структур, ученых и представителей неправительственного сектора определить пути сотрудничества в деле защиты и поощрения прав человека.

По инициативе Уполномоченного проводятся круглые столы, научно-практические конференции, имеющие не только региональное, но и международное значение. В частности, научно-практическая конференция «Медиация как культура согласия», всероссийская конференция «Защита социальных прав в изменяющихся условиях». По материалам конференций всегда выпускаются сборники, которые могут быть использованы в информационно-методическом плане для преподавания в вузах, а также в работе органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций.

В продолжение международной направленности просветительской деятельности, в 2011 году был реализован совместный проект Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и представительства офиса Верховного комиссара ООН в России по созданию для библиотек базы всех документов ООН на русском языке.

В своей деятельности Уполномоченный использует различные форматы популяризации прав человека и его свобод среди обучающегося населения Пермского края. Центром гражданского образования и прав человека ежегодно проводится ряд региональных и всероссийских конкурсов по правам человека, поддержанных Уполномоченным по правам человека. В апреле

2015 года в Пермском государственном гуманитарно-педагогическом университете состоялась XV открытая олимпиада по правам человека среди учащихся 9–11 классов общеобразовательных организаций Прикамья. Также Центром гражданского образования и прав человека в 2015 году в пермском киносалоне «Премьер» был проведен второй Всероссийский фестиваль любительского кино по правам человека, при поддержке Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и Министерства образования Пермского края.

При поддержке Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в стенах классического университета проводится популярная во всем мире конференция – ролевая игра «Модель ООН». Пермь подхватила модельное движение в 2013 году, войдя в перечень городов, в которых организуют модели в России, наряду с Москвой, Санкт-Петербургом, Тюменью, Екатеринбургом, Ижевском и другими городами.

В последнее время становится уже традиционным конкурс среди студентов и аспирантов на лучшую научную работу по теме «Права человека», который проводится Уполномоченным по правам человека в Пермском крае совместно с Советом ректоров и Министерством образования Пермского края с 2013 года. Год от года ко-

личество участников конкурса растет, работы представляют собой серьезные научные исследования, посвященные актуальным вопросам защиты прав человека. Подобного рода конкурс проводится и среди средств массовой информации Пермского края. В рамках журналистского конкурса им. А. П. Гайдара в 2015 году учреждены дополнительные номинации, в том числе номинация Уполномоченного по правам человека в Пермском крае «Права человека в зеркале пермских СМИ».

Ежегодно в преддверии Дня памяти жертв политических репрессий Уполномоченным по правам человека, а также Уполномоченным по правам ребенка в Пермском крае проводятся «Уроки памяти» для школьников г. Перми и края. Такие уроки позволяют глубже осознать ценность жизни человека, его прав и свобод.

В своей деятельности Уполномоченный уделяет внимание гражданскому образованию. Так, в своем докладе за 2014 год Уполномоченный констатировала отсутствие программы гражданского образования, что влечет за собой серьезные риски формального подхода к реализации нового компонента в федеральном государственном образовательном стандарте по формированию гражданской позиции учащихся. Было высказано предложение вернуться к вопросу создания

рабочей группы по программным мероприятиям гражданского образования при профильном министерстве.

В определённой степени потребность населения в правовых знаниях, в том числе в сфере прав человека, удовлетворяется бесплатной юридической помощью сотрудников аппарата Уполномоченного, сотрудников Госюрбюро, общественных приёмных Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также общественных приёмных депутатов различных уровней представительной власти. Неоценимый вклад в правовое просвещение граждан вносят некоммерческие организации: по правам инвалидов, по правам мигрантов, по жилищным правам, по политическим правам и т. д.

Таким образом, можно констатировать, что за годы становления и развития института Уполномоченного по правам человека в Пермском крае удалось создать систему просветительской деятельности в сфере прав человека.

Использованные источники и литература

Специальная литература

1. Образование в области прав человека в Российской Федерации. Краткий обзор / составители: Анатолий Азаров, Татьяна Болотина, Дмитрий Дубровский, Всеволод Луховицкий, Андрей Суслов. – Сентябрь, 2015. – 56 с.
2. Судьба России: 1991–2011. По материалам Международного гражданского форума «Пилорама» // Человеческое измерение. – № 3. – Декабрь 2011. – 65 с.
3. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад – 2015 / Т. И. Марголина. – Пермь, 2016. – 98 с.

Прямой эфир на «Эхо Москвы в Перми»

Презентация журнала Уполномоченного по правам человека в Пермском крае «Человеческое измерение. Право на жизнь», 2015 год

Семинар в пермском отделении Союза журналистов России для редакторов районных СМИ по вопросу освещения избирательной кампании, 2016 год

Победители ежегодного конкурса научных работ среди студентов и аспирантов на тему «Права человека»

Руководитель Государственной приемной Уполномоченного в Коми-Пермяцком округе Светлана Аристова и автор перевода Конституции РФ на коми-пермяцкий язык Людмила Никитина

Первые магистры программы «Международная защита прав человека» в рамках деятельности Консорциума университетов под эгидой ООН

Заключение.

Заключение

За 15 лет развития институт омбудсмана в Пермском крае стал де-юре и де-факто независимым парламентским институтом, обладающим всеми возможностями для защиты прав человека.

Региональное законодательство об Уполномоченном по правам человека в Прикамье последовательно изменялось в сторону укрепления статуса Уполномоченного и расширения его полномочий. На сегодняшний день Закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» остается одним из лучших законов субъектов Российской Федерации о региональном государственном правозащитнике. За это время появились и специализированные государственные институты защиты прав отдельных категорий граждан – детей (Уполномоченный по правам ребёнка) и предпринимателей (Уполномоченный по защите прав предпринимателей – в части защиты свободы предпринимательской деятельности).

Пермский омбудсман имеет возможности для многоаспектной деятельности по защите прав жителей региона как по профилактике возможных нарушений, так и по эффективному восстановлению нарушенных прав. Пермский омбудс-

ман – это гуманитарный институт по правовому просвещению, по утверждению ценностей прав человека в общественном сознании, по развитию в регионе гражданского общества. Уполномоченным по правам человека выстроена система взаимодействия с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, с правоохранительными и надзорными органами, с научным, библиотечным сообществами и средствами массовой информации.

Доказательством эффективности этого взаимодействия является решение большого количества системных проблем в сфере защиты прав человека, касающихся не только прав отдельных граждан, но и категорий прав – социальных, трудовых, политических и других.

Проактивная деятельность государственного правозащитника не менее важна, чем непосредственная реакция на жалобы и озвученные в публичном пространстве проблемы. Уполномоченный и сотрудники его аппарата являются постоянными участниками самых разнообразных площадок: конференций, научно-консультативных советов, семинаров, круглых столов, на которых ставят самые острые вопросы и активно заявляют позицию по защите прав человека. Благодаря Уполномоченному правозащитная и гуманитарная проблематика широко представлена в ин-

формационном пространстве, ежегодно Уполномоченным печатается большое количество материалов по защите прав человека, издается серия книг библиотеки Уполномоченного по правам человека «Ценности жизни: достоинство человека», выпускается специальный тематический журнал «Человеческое измерение».

Защита прав человека – миссия и ответственность многих государственных и общественных институтов, объединение их усилий возможно при принятии в крае Концепции реализации и защиты прав человека, проект которой подготовлен по инициативе Уполномоченного по правам человека при широком участии научной общественности в 2015 году. Создание в регионе системы гражданского образования, обретение знаний о конституционных правах и свободах должностными лицами и жителями края – одна из концептуальных перспектив правозащитного образования в регионе. Это фундамент системы защиты прав человека.

Будущее краевого института Уполномоченного по правам человека в обретении устойчивости позиций как в органах власти, так и в обществе. Жители края доверяют Уполномоченному свои проблемы, ежегодно от 8 до 13 тысяч обращаются к ней с жалобами и обращениями. Перспектива взаимодействия Уполномоченного с населе-

нием – в постоянном диалоге с использованием открытых интернет-платформ, данная технология «Действуем вместе» отработана в Пермском крае в экспериментальном формате, в ближайшем будущем интерактивная карта обращений может стать повседневной реальностью.

Главная цель деятельности Уполномоченного – вместе с другими государственными и общественными институтами – создание в Пермском крае атмосферы уважительного отношения к человеку, уверенности в безусловном приоритете его прав и свобод.

Тираж 500 экз.
Общество с Ограниченной Ответственностью «Алатырь»,
ИНН 7725331154, КПП 772501001,
115114, Москва г, Кожевнический 2-й пер, дом № 1, комната 11