

**ДОКЛАД**  
**Уполномоченного по правам человека**  
**в Российской Федерации**  
**за 2011 год**

**Москва, 2012**

## СОДЕРЖАНИЕ

	Введение	5
1.	О количестве и тематике обращений граждан	7
2.	Право на свободу и личную неприкосновенность	11
3.	Право на определение национальной принадлежности	18
4.	Право на неприкосновенность частной жизни	24
5.	Право на свободу передвижения и выбор места жительства, на подтверждение гражданства Российской Федерации	30
6.	Право на свободу совести	37
7.	Право свободно получать и распространять информацию	46
8.	Право на свободу собраний	55
9.	Право избирать и быть избранным	64
10.	Право на собственность	70
11.	Право на социальное обеспечение	78
12.	Право на жилище	86
13.	Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	97
14.	Право на благоприятную окружающую среду	105
15.	Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство	110
	15.1 Доступ к правосудию	110
	15.2 Квалифицированная юридическая помощь	116
	15.3 Участие в судебном заседании	117
	15.4 Презумпция невиновности	118
	15.5 Состязательность и равноправие сторон	120
	15.6 Судебный контроль	121
16.	Право на местное самоуправление	123
17.	Защита прав российских граждан за рубежом и иностранных граждан и лиц без гражданства в России	127
18.	Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации	136
19.	Правовое просвещение	144
20.	О награждении медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	147
	Слушать и слышать друг друга (вместо заключения)	152

*В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» представляю Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации доклад за 2011 год.*

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

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

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

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

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

*- переписки Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления;*

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

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

*- сообщений неправительственных правозащитных организаций;*

*- публикаций средств массовой информации.*

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

***Уполномоченный по правам человека  
в Российской Федерации***

**В. ЛУКИН**

## ЗАКОН СИЛЬНЕЕ ВЛАСТИ

### Введение

В той мере, в какой поступающие к Уполномоченному жалобы отражают положение дел с соблюдением прав человека в России, отчетный год вполне может считаться среднестатистическим. Общее количество жалоб осталось на уровне последних лет. Существенно не изменилось и их распределение по тематике: как и прежде, больше всего жалоб оказалось подано в связи с нарушениями права на судебную защиту. Чуть меньше – на нарушения социальных прав. Таким образом, по формальным показателям правозащитная ситуация выглядела в целом устойчивой. При этом, однако, в стране и особенно в ее мегаполисах продолжали подспудно накапливаться предпосылки к активизации гражданского общества в вопросах соблюдения конституционных прав и свобод человека.

В конце отчетного года отмеченная тенденция со всей очевидностью проявилась в заметно возросшем общественном запросе на реализацию конституционного права граждан на участие в управлении делами своего государства. Столь новое для многих из нас явление общественной жизни в отчетном году сравнительно мало сказалось на традиционных формах работы Уполномоченного. Причины этого вполне прозаичны:

- во-первых, подъем общественной активности пришелся на декабрь отчетного года и по чисто объективным причинам не успел отразиться в почте Уполномоченного;

- во-вторых, в силу специфики своего мандата Уполномоченный чаще всего рассматривает индивидуальные и коллективные жалобы на действия (бездействие) конкретных государственных органов и должностных лиц. В данном же случае сигнализировавшие об отмеченной тенденции массовые общественные выступления по большей части имели своим адресатом не столько конкретные государственные органы, сколько государство в целом и носили поэтому политический характер.

Как повлияют обозначившиеся в конце отчетного года перемены в общественных настроениях на приоритеты, содержание и формы работы государственного правозащитного института Уполномоченного по правам человека покажет практика наступившего 2012 года. Впрочем, уже сейчас можно предположить, что логика и динамика общественной жизни, а также обнародованные руководством страны планы политических преобразований потребуют от Уполномоченного уделить повышенное внимание вопросам реализации основных конституционных прав – на равенство перед законом и судом, на достоинство и неприкосновенность частной жизни, на свободу совести, мысли и слова, на объединения и собрания, в конечном счете, на участие в управлении делами государства.

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

В отчетном году к Уполномоченному поступило более 54 тыс. единиц входящей корреспонденции, содержащей индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав и свобод, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, а также о взаимодействии с политическими партиями и общественными организациями. Решения по всем поступившим документам выносились в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В соответствии с упомянутым Федеральным конституционным Законом Уполномоченный не рассматривал и никак не комментировал поступающие к нему политические заявления, и отклонял предложения о взаимодействии с политическими партиями и организациями. Напротив, он внимательно изучал информационные сообщения о нарушении прав и свобод человека, в ряде случаев принимая их к своему производству на основании статьи 21 того же Закона.

В отчетном году к Уполномоченному поступило свыше 6 тыс. типовых обращений верующих ряда религиозных организаций. Все обращения были написаны путем заполнения готовых бланков, размещенных на электронных сайтах указанных организаций, и содержали не информацию о конкретных фактах нарушения прав и свобод человека, а заявления протеста против различных аспектов деятельности государственных органов. Воспринимая направление подобных декларативных обращений как попытку оказать целенаправленное давление на работу его аппарата, Уполномоченный, как и в предыдущем году, оставлял их без регистрации и рассмотрения по существу, ограничиваясь направлением аргументированного ответа на электронный сайт организаторов кампании.

Жалоб на различные нарушения прав и свобод человека в отчетном году поступило свыше 26 тыс. единиц. 98,3% всех жалоб было направлено с территории Российской Федерации российскими и иностранными

гражданами, а также лицами без гражданства. 1,7 % жалоб поступило от российских граждан из-за рубежа. Распределение жалоб по регионам нашей страны осталось практически неизменным. 31,5% всех жалоб поступило из Центрального федерального округа; 18,3 % – из Приволжского федерального округа; 11,9% – из Южного федерального округа; 10,6% – из Сибирского федерального округа; 9,4% – из Северо-Западного федерального округа; 6,8% – из Уральского федерального округа; 5,5% – из Северо-Кавказского федерального округа; 4,2% – из Дальневосточного федерального округа.

В отчетном году на 100 тысяч человек населения страны пришлось в среднем 18 жалоб, то есть на 2 жалобы меньше, чем в 2010 году. Выше указанного среднего значения были показатели Южного федерального округа – 22,6 жалобы, Центрального федерального округа – 21,5 жалобы и Северо-Западного федерального округа – 18,1 жалобы на 100 тысяч человек населения. Ниже среднего значения оказались показатели Дальневосточного (17,4), Приволжского (16,0), Северо-Кавказского (15,2), Уральского (14,6) и Сибирского (14,5) федеральных округов.

Среди субъектов Российской Федерации по количеству жалоб на 100 тысяч человек населения лидировали Чукотский автономный округ (36), Республика Коми (34,5), Орловская область (32,9), Кировская область (29,5) и Камчатский край (29,3).

Распределение жалоб по группам прав и свобод в целом сопоставимо с предыдущим годом.

Наибольшее количество жалоб (57,7 % от их общего количества) было посвящено нарушению личных (гражданских) прав и свобод. В данной группе, несмотря на уменьшение их доли на 5,8 %, подавляющее большинство – 59,1 % составляют жалобы, связанные с нарушениями права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. На 1,1% снизилась доля жалоб на нарушение права на свободу передвижения и выбор места жительства.



Каждая пятая жалоба на нарушение личных прав касается условий содержания в следственных изоляторах и исправительных учреждениях.

Каждая четвертая жалоба от их общего количества подана в связи с нарушением социальных прав граждан. Внутри этой категории жалоб, как и в предыдущем году, чуть меньше половины (44,6%) составили жалобы на нарушение права на жилище, в частности, на неисполнение государством своих обязательств как по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, так и по его предоставлению очередникам в муниципальных образованиях.

В этой же категории жалоб на 1,7 % возросла доля жалоб на нарушение права на социальное обеспечение. Также увеличились и доли жалоб на: нарушение права на благоприятную окружающую среду (на 4,9%), достаточный уровень жизни и здоровья (на 7,3%).

В отчетном году немного снизилось количество жалоб на нарушение экономических прав и свобод. Их доля от общего количества жалоб стала меньше на 2,7 % по сравнению с показателем предыдущего года, составив в итоге 13,2 %. На 3,6 % по сравнению с предыдущим годом сократилась доля жалоб на нарушение права на справедливые и благоприятные условия труда, которая составила 18,4 %.

Внутри этой же категории отмечен рост количества жалоб на нарушение права частной собственности на имущество.

На нарушение политических прав и свобод в отчетном году поступило 1,8% от общего количества жалоб, что представляет увеличение на 0,6 % по сравнению с предыдущим годом. Внутри этой категории на 10,5% возросло количество жалоб на нарушение права на обращение.

Состоявшиеся в отчетном году выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не привели к увеличению количества жалоб на нарушение права на участие в управлении государством. Отчасти это, возможно, объясняется тем, что выборы пришлось на декабрь. Кроме того, многие недовольные организацией и итогами выборов граждане

в качестве способа выражения своего несогласия явно предпочли участие в массовых протестных акциях. При этом не может не вызвать удовлетворения почти двукратное сокращение количества жалоб на нарушение права на свободу собраний и митингов. Впрочем, оценивая этот статистический показатель, следует учитывать, что многие выходящие на протестные акции граждане не испытывают особого доверия к стандартным процедурам защиты своих прав.

Доля жалоб на нарушение культурных прав не превысила 1% от общего количества поступивших жалоб. При этом доля жалоб на нарушение права на образование снизилась сразу на 25,1% по сравнению с предыдущим годом, хотя и осталась по-прежнему высокой, составив 61,9 % от общего количества жалоб указанной категории.

Поступившие к Уполномоченному жалобы рассматривались вначале на предмет их приемлемости, а затем по существу. В установленный законом срок заявителям направлялись аргументированные ответы, многие из которых неизбежно носили промежуточный характер, ибо для разрешения поставленных заявителем вопросов Уполномоченному требовалось вступить в контакт с другими государственными органами.

Уполномоченный был вынужден отклонить 15,5% поступивших жалоб по причине их несоответствия установленным критериям приемлемости. О чем всем авторам таких жалоб был направлен аргументированный ответ.

По итогам рассмотрения 47,8% жалоб заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты своих прав, были направлены разъяснения и рекомендации о формах и методах их дальнейших действий.

27,2% поступивших жалоб были приняты Уполномоченным к рассмотрению. Добиться полного восстановления прав заявителей удалось по 9,9% дел (в 2010 году – по 5,05% дел). Часть находившихся в работе жалоб не были разрешены в отчетном году и будут отражены в докладе Уполномоченного за 2012 год.

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

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого на свободу и личную неприкосновенность, а арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускает только по судебному решению. На деле, к сожалению, эта безупречная с точки зрения формального права норма не всегда работает, как предусмотрено нашей Конституцией. Причина в том, что «заключение под стражу» – одна из семи предусмотренных законом мер пресечения – превратилась в синоним самого понятия «мера пресечения» и, как показывает опыт, применяется едва ли не на безальтернативной основе. Проще говоря, при наличии оснований для избрания меры пресечения правоприменитель почти всегда избирает именно заключение под стражу. При этом подозреваемый или обвиняемый, чья вина еще не доказана, содержится в условиях зачастую близких к пыточным, что резко повышает соблазны и возможности незаконного давления на него со стороны недобросовестного следователя.

В июне отчетного года к Уполномоченному поступило обращение Я. в защиту прав П., обвиняемого по ч. 4 ст. 188 УК РФ. Заявитель выражал несогласие с постановлением Краснодарского краевого суда от 11.05.2011 г. о продлении П. срока содержания под стражей. Принимая это постановление и отказывая в удовлетворении ходатайства об изменении П. меры пресечения, судья согласился с доводами следствия о том, что, выйдя на свободу, обвиняемый мог воспрепятствовать производству по уголовному делу. Кроме того, отказ изменить П. меру пресечения судья обосновал тем, что обвиняемый и его адвокат продолжали ознакомление с материалами дела, а следователь еще не успел изложить на бумаге текст обвинительного заключения.

В судебном постановлении не разъяснялось, каким образом П. мог помешать производству по делу, коль скоро следствие было закончено, а все доказательства – тем самым собраны. Также не было понятно, что мешало следователю написать обвинительное заключение, изменив П. меру пресечения с заключения под стражу на более мягкую. В целом же вынесенное судебное постановление обосновывало лишь избрание меры пресечения вообще, под которой по умолчанию понималось именно заключение под стражу.

Усмотрев в таком подходе суда ущемление права П. на личную неприкосновенность, Уполномоченный в июле отчетного года обратился в Президиум Краснодарского краевого суда с ходатайством об отмене состоявшихся по делу П. судебных решений об избрании ему меры пресечения в виде заключения под стражу. В удовлетворении этого ходатайства было отказано. Тем временем все сроки заключения под стражу истекли, в результате чего П. был освобожден. А уголовное дело было прекращено в связи с отсутствием состава преступления. (См. приложение 2.2.1.)

В целом приходится констатировать, что следственные органы и суды «по привычке» рассматривают заключение под стражу как единственную меру пресечения, крайне редко утруждая себя доказыванием оснований для ее применения. Между тем закон требует эти основания **не просто огласить, но именно доказать.**

В конце 2010 года к Уполномоченному обратился М. в защиту прав гражданина Ж., обвиняемого по п. «б» ч. 4 ст. 162 УК РФ. Заявитель выражал несогласие с постановлением Каширского городского суда от 19.11.2010 г. о продлении Ж. срока содержания под стражей.

Этим постановлением было удовлетворено ходатайство следователя следственного отдела по г. Кашире Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Московской области о продлении срока содержания под стражей обвиняемого Ж. на 3 месяца – до 8 месяцев 25 суток.

Кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Московского областного суда от 02.12.2010 г. постановление было оставлено без изменений.

Ознакомившись с указанным судебным актом, Уполномоченный не обнаружил в нем ни одного фактического доказательства того, что обвиняемый скроется или воспрепятствует производству по уголовному делу. Кроме того, в течение почти шести месяцев, предшествовавших вынесению судебного постановления о продлении срока содержания Ж. под стражей, в отношении обвиняемого вообще не проводились какие-либо следственные действия.

С учетом установленных нарушений Уполномоченный 12 января отчетного года обратился с ходатайством об отмене состоявшихся по делу Ж. судебных постановлений в Президиум Московского областного суда. Постановлением от 01.02.2011 г. Московский областной суд в удовлетворении ходатайства отказал.

Поскольку продленный срок содержания Ж. под стражей истекал 19 февраля отчетного года, а постановление об отклонении ходатайства Уполномоченный получил только 22 февраля, его обжалование в Верховный Суд Российской Федерации смысла не имело. Эта абсурдная ситуация является иллюстрацией несовершенства процедуры оспаривания в надзорном порядке постановлений суда о продлении срока содержания под стражей. Ходатайство об отмене этого постановления рассматривается надзорной инстанцией в течение 30 суток со дня поступления. На само надзорное производство отведено еще 15 суток. В сумме получается 45 суток без учета времени, необходимого для истребования уголовного дела из суда, который вынес обжалуемое постановление. Все это делает процедуру обжалования вступивших в законную силу постановлений о продлении срока содержания под стражей совершенно неэффективной: пока дело будет рассмотрено судом надзорной инстанции, продленный срок содержания под стражей не только истечет, но будет в очередной раз продлен новым судебным постановлением. Которое придется обжаловать вновь по тому же безнадежному для защиты графику. Чтобы описанная схема работала, следователю достаточно всякий раз просить суд о продлении срока содержания под стражей не более чем на 45 дней. В итоге «находчивый» следователь при желании всегда найдет возможность на формально законных основаниях многократно продлевать установленный УПК РФ двухмесячный как бы предельный срок содержания подозреваемого или обвиняемого под стражей, не оставляя защите шансов успеть обжаловать соответствующие судебные постановления.

С учетом этого не приходится удивляться тому, что практика едва ли не повсеместного применения меры пресечения в виде заключения под стражу оказалась на редкость живучей, даже несмотря на многочисленные поправки, внесенные в уголовно-процессуальное законодательство – об обязательном доказывании оснований для этого (ноябрь 2008 года); о запрете заключения под стражу подозреваемых и обвиняемых в совершении

«экономических» преступлений (март 2010 года); о перечне заболеваний, препятствующих содержанию под стражей (январь 2011 года).

В ноябре отчетного года к Уполномоченному от адвоката С. поступила жалоба на постановление Тверского районного суда г. Москвы от 7.11.2011 г. о продлении срока содержания под стражей гражданки Г., обвиняемой в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ. Тяжелобольная Г. содержалась под стражей с декабря 2010 года. Весной отчетного года она прошла обследование в клинике, в ходе которого у нее был диагностирован целый «букет» крайне серьезных заболеваний, требовалось и оперативное вмешательство. Состояние здоровья Г. продолжало быстро ухудшаться, дальнейшее пребывание под стражей угрожало жизни.

В связи с этим Уполномоченный обратился в Судебную коллегия по уголовным делам Московского городского суда с жалобой на постановление Тверского районного суда, указав не только на допущенные в нем нарушения норм уголовно-процессуального законодательства, но и на факт отказа суда проверить и дать должную правовую оценку доводам стороны защиты об ухудшении состояния здоровья Г.

Коллегия по уголовным делам Московского городского суда, увы, вполне ожидаемо отказалась удовлетворить жалобу Уполномоченного. По отмеченным выше «техническим» причинам продолжать процедуру обжалования неправосудного, по мнению Уполномоченного, судебного постановления не имело смысла. Обвиняемая осталась под стражей до суда, который признал ее виновной, назначив меру наказания условно и освободив в зале суда. (См. приложение 2.2.2.)

Оценивая практику бесконечного содержания обвиняемого под стражей, следует признать, что Г. еще повезло: она осталась жива. Некоторым ее товарищам по несчастью повезло меньше: они скончались в следственных изоляторах, где им фактически было предложено выбрать «сохранение здоровья и жизни в обмен на признание вины». Нелишне заметить, что такой выбор весьма удобен для следствия, ибо в настоящее время признание обвиняемым своей вины может быть «конвертировано» в разрешение дела по существу без судебного следствия. Соглашение обвиняемых со следствием – норма в принципе разумная. Но в сочетании с практикой необоснованно долгого содержания под стражей в условиях, близких к пыточным, не приведет ли ее применение к проникновению в нынешнее российское

правосудие «формулы Вышинского», согласно которой «признание есть царица доказательств».

В январе отчетного года Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 14.01.2011 г. № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений». Постановление содержит перечень тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей. Появление нормативного правового документа, призванного навести порядок в весьма запущенной сфере «тюремной» медицины, следует только приветствовать. Другой вопрос, можно ли рассматривать указанный перечень тяжелых заболеваний как исчерпывающий. А что если под стражей до суда окажутся тяжело больные граждане, чьи заболевания в него по каким-то причинам не попали.

Не до конца проясненной остается ситуация с административным арестом. Так, до настоящего времени не урегулирован правовой режим оказания медицинской помощи лицам, арестованным в административном порядке и находящимся в специальных приемниках. Единственным нормативным актом, регламентирующим порядок их содержания, являются Правила внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке (Приложение № 4 к Приказу МВД России от 06.06.2000 г. № 605дсп). Согласно этому документу, лица, нуждающиеся в неотложной медицинской помощи, освобождаются из специального приемника с выдачей изъятых у них вещей, предметов и ценностей и направляются в соответствующее лечебное учреждение государственной и муниципальной систем здравоохранения. О данном факте в течение суток извещаются судья или орган, оформивший документы об административном аресте, а также близкие родственники. При направлении арестованного в медицинское учреждение для оказания срочной квалифицированной медицинской помощи его конвоирование осуществляется до принятия решения о госпитализации или о невозможности содержания под административным арестом в условиях

специального приемника. При этом пунктом 65 главы 7 указанных Правил установлено, что лица, нуждающиеся в неотложной медицинской помощи и имеющие открытый листок нетрудоспособности, подлежат освобождению из приемника.

По смыслу приведенных положений в их системной взаимосвязи, с учетом конституционного принципа, обязывающего толковать неустранимые сомнения в пользу обвиняемого, следует, что арестованный подлежит освобождению из специального приемника в момент принятия решения о его госпитализации, поскольку с этого момента он признается нуждающимся в неотложной медицинской помощи и получает листок нетрудоспособности. На практике, однако, эти положения зачастую толкуются не в пользу арестованного по делу об административном правонарушении.

В октябре отчетного года к Уполномоченному обратился адвокат В. в защиту прав У., который был арестован на 10 суток и доставлен для отбывания наказания в Спецприемник № 1 ГУ МВД России по г. Москве. В знак несогласия с решением суда арестованный объявил сухую голодовку. В связи с наступившим вследствие этого резким ухудшением состояния здоровья арестованный был госпитализирован, а через четыре дня, после получения необходимой медицинской помощи, выписан и вернулся домой. Срок назначенного У. административного ареста к этому моменту еще не истек.

Впоследствии уже новым судебным решением У. был признан виновным в совершении административного правонарушения по ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа либо самовольное оставление места отбывания административного ареста) и вновь подвергнут административному аресту. Не согласившись с таким толкованием норм права, в начале февраля 2012 года Уполномоченный направил ходатайство Председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой об отмене состоявшихся в отношении У. судебных решений и прекращении дела об административном правонарушении. На момент подписания настоящего доклада ответ на указанное ходатайство еще не поступил. (См. приложение 2.2.3.)

Заключение под стражу традиционно было востребовано следствием, в том числе как дополнительное, а порой и главное средство давления на подозреваемого или обвиняемого. С 1 января 2003 года стать преградой на пути реализации подобного порочного подхода призваны судьи. Почему они



так редко выполняют доверенную им роль фильтра? Однозначного ответа на этот ключевой вопрос у Уполномоченного нет. Есть только предположения, опирающиеся на опыт работы с поступающими жалобами и на общедоступную информацию из различных источников. Возможно, все дело в пресловутом обвинительном уклоне, в основе которого лежат не только и даже не столько чья-то злая воля или руководящее указание, сколько искреннее восприятие судьей представителей следствия как членов своей корпорации. Печально известные слова одной из московских мировых судей о том, что «у суда нет оснований не доверять показаниям сотрудников правоохранительных органов» подтверждают высказанное предположение. Еще одно предположение сводится к тому, что заключение под стражу – не только самая суровая, но и самая «надежная» мера пресечения. Из собственного дома можно убежать, подписку о невыезде – нарушить, на денежный залог – махнуть рукой, личным поручительством – пренебречь. А судье, отклонившему ходатайство следователя о заключении подозреваемого или обвиняемого под стражу, за это – отвечать. Зато из камеры убежать куда как непросто, да и подозреваемый или обвиняемый всегда под рукой. И риска для судьи никакого. Наконец, третье предположение – скорее житейского свойства: заключение под стражу – дело простое, в то время как альтернативные ему меры пресечения сопряжены для судьи с организационными хлопотами. Денежный залог должен поступить на депозит, письменное поручительство еще надо написать. Пока этого не сделано, как поступить с подозреваемым или обвиняемым? Если его допустимо заключить на это время под стражу, то не проще ли его там и оставить?

Есть, вероятно, и другие версии причин, объясняющих непотивление судей следствию, при вынесении решения об избрании меры пресечения. Как с этим бороться? Можно упростить механизм применения мер пресечения, альтернативных заключению под стражу, например, предусмотрев в законе приоритетное избрание личного поручительства в случае, если поручитель

сам явился в суд, или залога, если он уже внесен. Однако корректирующие поправки отмеченную проблему в целом, конечно, не решат. Гораздо важнее и эффективнее было бы привить судьям стойкий навык при вынесении решения об избрании меры пресечения руководствоваться, прежде всего, правами подозреваемого или обвиняемого, а не задачей облегчить работу следствия.

### **3. Право на определение национальной принадлежности**

В соответствии со ст. 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует права и свободы человека и гражданина независимо от его расы и национальности. Статья 26 нашей Конституции предоставляет каждому право определять и указывать свою национальную принадлежность, одновременно объявляя незаконными попытки принуждения к этому. Иными словами, государство рассматривает национальную принадлежность как сугубо личное дело человека, как вопрос его самоидентификации, не имеющий никаких правовых последствий. С учетом опыта как Российской империи, где обязательной и юридически значимой являлась регистрация конфессиональной принадлежности, так и СССР, где столь же обязательной была регистрация национальной принадлежности, указанные положения Конституции Российской Федерации нельзя не расценить как важнейшее завоевание демократии. Что, впрочем, пока не обеспечивает им всеобщего понимания и не избавляет от правоприменительных проблем.

Отчасти это объясняется резко возросшим в постсоветский период значением национальной принадлежности как фактора самоидентификации. Чтобы подчеркнуть свою национальную принадлежность многим бывает достаточно заявить о ней, например, в ходе переписи населения, опросные листы которой заполняются, как известно, со слов граждан. Есть, однако, и те, кто настаивает на соответствующей записи в паспорте, с чем возникают непреодолимые трудности.

В настоящее время нормативно-правовая база не предусматривает для официальных документов обязательной графы «национальность». В тех же немногих документах, где существует возможность указать национальную принадлежность, это делается строго по желанию гражданина. Так, согласно Федеральному закону от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», сведения о национальности родителей могут содержаться в свидетельстве о рождении ребенка (ст.23), о национальной принадлежности супругов – в свидетельстве о заключении брака (ст.29). Согласно этому же закону внесение изменений, касающихся национальности, осуществляется по заявлению заинтересованного лица. Точно так же регулируется этот вопрос и в Гражданском кодексе Российской Федерации. Но вот пример другого рода.

В апреле отчетного года жительница г. Партизанска Приморского края Г. обратилась к Уполномоченному с просьбой восстановить «историческую справедливость» и официально признать ее немкой, коей она себя ощущает, будучи дочерью немки. О том, что мать Г. немка, сохранилась запись в свидетельстве о рождении заявительницы. Однако обращение Г. в УФМС России по Приморскому краю с просьбой исправить ошибку, допущенную при оформлении «старого» паспорта, выдав ей справку с указанием национальности «немка», результата не дало. В ОФМС России по Магаданской области, где Г. был выдан первый паспорт, ей также отказали, посоветовав обратиться в суд с заявлением об установлении факта, имеющего юридическое значение. Партизанский городской суд в октябре 2009 года отказал Г. в принятии заявления об установлении факта, имеющего юридическое значение, о признании ее немкой, мотивировав это тем, что суд устанавливает факты, имеющие юридическое значение, только при невозможности получения в ином порядке нужных документов или при невозможности восстановления утраченных, в порядке особого производства. В паспорте же гражданина СССР образца 1974 года Г. записана «русской». Впрочем, как представляется, даже если бы она была записана в старом паспорте «немкой», государство, не считая этот факт юридически значимым, не смогло бы его удостоверить путем выдачи какого-либо официального документа, например, паспорта или соответствующей справки.

С одной стороны, такой подход представляется обоснованным: создав прецедент официального документирования сугубо личного выбора граждан, пришлось бы вносить в паспорта также сведения об их вероисповедании,

политических взглядах, или, например, об их сексуальной ориентации, и любые другие характеристики, являющиеся результатом личного выбора. С другой стороны, как быть, если фиксация национальной принадлежности российского гражданина может иметь для него правовые последствия.

В отчетном году к Уполномоченному обратился житель г. Москвы Е., долгие годы добивающийся официального признания себя этническим латышом по вполне прозаичным причинам. Как латыш Е. мог бы в упрощенном порядке получить вид на жительство в Латвии, а вместе с ним и ряд привилегий, например, право безвизового въезда во многие страны. Иными словами, факт принадлежности к латышской национальности, не имеющий юридического значения для Российской Федерации, имел юридическое значение для конкретного российского гражданина.

Дело о признании Е. этническим латышом тянется в судах с 2002 года, но признать его этническим латышом не смогли по причине отсутствия доказательств. В поисках этих доказательств российский суд добрался до прапрадеда Е. и, установив, что тот был иудейского вероисповедания, отказался признать Е. латышом. Попытки Е. убедить суд в том, что жена его еврейского прапрадеда была все-таки латышкой, результата не дали. По мнению суда, ни это обстоятельство, ни даже факт свободного владения латышским языком самим Е. не являлись доказательством его принадлежности к латышской национальности. Окончательно запутавшись в генеалогии Е., суд был, кажется, уже готов приступить к измерению его черепа линейкой, но делать этого все же не стал, бесповоротно отказавшись считать Е. этническим латышом.

Потребовав от Е. доказать свою национальную принадлежность, суд, как представляется, вступил в противоречие с нормой нашей Конституции, согласно которой национальная принадлежность – это результат самостоятельного, то есть субъективного выбора, не требующего тем самым доказательств. Но с другой стороны, любой суд работает именно с доказательствами и устанавливает факты только на их основе.

Чтобы разобраться в возникшем противоречии, уместно обратиться к Постановлению Европейского Суда по правам человека от 27.04.2010 г. по делу «Чьюботару против Молдовы». Гражданин Молдавии Чьюботару решил официально изменить свою национальную принадлежность с молдавской на румынскую, обратившись с этой целью в орган гражданской регистрации.

Чьюботару отказали со ссылкой на то, что ни один из его родителей не значился этническим румыном в его свидетельстве о рождении. Заявителю было рекомендовано обратиться в Национальный архив с тем, чтобы найти доказательства румынского происхождения своих предков. Таким образом, Европейский Суд по правам человека признал допустимым для государства регистрировать национальную принадлежность своих граждан на основании объективных доказательств. Вместе с тем Европейский Суд посчитал, что к подобным доказательствам могут быть отнесены отнюдь не только документальные свидетельства национальной принадлежности родителей или предков заявителя, но также и факты, подтверждающие его связь с национальной (этнической) культурой, к которой он желает быть причислен. Среди таких фактов – имя, владение национальным языком, соблюдение национальных обычаев и др. Приняв во внимание общеизвестные исторические реалии Молдавии, Европейский Суд пришел к выводу о том, что, отказавшись рассматривать доказательства принадлежности Чьюботару к национальности, иной, чем та, к которой были причислены его родители советскими властями, государство не обеспечило уважения личной жизни заявителя, то есть не исполнило свое позитивное обязательство перед ним.

Аналогичный подход был сформулирован и Конституционным Судом Российской Федерации в его Определении от 01.12.2009 г. № 1485-О-О. По мнению Суда, законодательство не только не исключает, но, напротив, предполагает возможность внесения в записи актов гражданского состояния изменений в части определения национальной принадлежности в случае предоставления документов, подтверждающих наличие оснований для этого.

Проблема объективного подтверждения национальной принадлежности имеет для нашей страны отнюдь не умозрительное значение. Согласно ст. 69 Конституции Российской Федерации государство гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами международного права и международными договорами, в которых оно участвует. Коренные малочисленные народы имеют право на

защиту исконной среды своего обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. В целях реализации этого права коренные малочисленные народы нашей страны имеют определенные преференции, в том числе правовые. Им, в частности, предоставлены особые, повышенные квоты вылова рыбы и добычи зверя. Иногда это обстоятельство побуждает граждан обращаться в суды с просьбой подтвердить их принадлежность к коренным малочисленным народам. Примеры таких обращений немногочисленны, но весьма интересны тем, что позволяют увидеть порой несколько двойственную логику в судебных решениях.

Еще в апреле 2009 года жительница Камчатки Ч. обратилась в Усть-Камчатский районный суд Камчатского края с заявлением об оспаривании отказа органа ЗАГС внести изменения в актовую запись о заключении брака от 21 февраля 2004 года, в которой она значилась «русской». Ч. просила исправить ее национальную принадлежность на «камчадалку», ссылаясь на то, что в ее свидетельстве о рождении национальность отца указана как «камчадал». Суд установил, что Ч. родилась в смешанной семье и таким образом ее самоидентификация определялась этническим происхождением. На этом основании суд посчитал, что Ч. вправе выбрать национальность одного из родителей. Кроме того, суд разъяснил, что по смыслу Конституции Российской Федерации, каждый вправе определять национальную принадлежность независимо от этнического происхождения.

Найдя заявленные требования Ч. законными, обоснованными и подлежащими удовлетворению, суд постановил внести изменения в актовую запись о заключении ею брака. Решение суда представляется бесспорным. Однако вопрос о том, вынес бы такое же решение суд только на основе самоидентификации Ч., то есть без ссылки на ее документально подтвержденное этническое происхождение, не вполне ясен.

Со своей стороны, Уполномоченный хотел бы подчеркнуть, что льготы и преференции, предоставляемые представителям коренных малочисленных народов, обусловлены **не столько их национальной принадлежностью как таковой, сколько их традиционным образом жизни**. На этой посылке строятся и нормы действующего законодательства. Так, согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», его положения могут

распространяться на лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но проживающих в местах их традиционной хозяйственной деятельности. Верно, очевидно, и обратное: предоставляемые коренным малочисленным народам льготы и преференции не могут распространяться на лиц такой же этнической принадлежности, не проживающих в местах их традиционной хозяйственной деятельности.

В рамках такой логики чрезвычайно важно определить сами понятия «традиционный образ жизни» и «традиционная хозяйственная деятельность».

В 2010 году к Уполномоченному поступило обращение автономной некоммерческой организации «Этно-Экологический информационный центр «ЛАЧ», в котором заявители оспаривали отказ Управления Минюста России по Камчатскому краю признать этнический туризм видом традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Мнения сторон разошлись в толковании перечня видов такой деятельности, указанного в распоряжении Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 г. № 631-р, изданном во исполнение ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Управление Минюста, опираясь на букву закона, толковало этот перечень как исчерпывающий, в то время как информационный центр «ЛАЧ» считал, что если конкретный вид деятельности не запрещен, то он должен считаться разрешенным.

Доводы Управления представляются Уполномоченному более убедительными, поскольку в данной ситуации идет речь не о запрете или разрешении конкретного вида деятельности как таковой, а о предоставлении преференций лицам, ею занимающимся. Не сочтя возможным поддержать позицию заявителей, Уполномоченный ограничился разъяснением им права самостоятельного обжалования действий Управления Минюста России по Камчатскому краю в суде.

Имеющаяся информация о практике применения конституционного права самостоятельно определять и указывать национальную принадлежность свидетельствует о том, что эта практика нуждается в уточнении. Со своей стороны, Уполномоченный полагал бы рациональным исходить из того, что, коль скоро в Российской Федерации национальная принадлежность не относится к юридически значимым фактам, она не подлежит установлению в суде или фиксированию в документах,

удостоверяющих личность. Напротив, в тех немногих случаях, когда факт принадлежности к конкретной национальности, например, к коренным малочисленным народам, может иметь правовые последствия, он, безусловно, подлежит установлению на основе объективной информации, причем не только об этническом происхождении. В тех же случаях, когда национальная принадлежность гражданина Российской Федерации имеет юридическое значение не в нашей стране, а в другом государстве, было бы, наверное, правильно доверить ее установление компетентным органам этого государства, действующим на основе своего законодательства.

#### **4. Право на неприкосновенность частной жизни**

Опыт показывает, что право на неприкосновенность частной жизни не может быть в полной мере обеспечено без определения допустимых пределов персональной информации, необходимой современному государству для выполнения своих обязанностей перед гражданами. В принципе понятно, что такая информация должна собираться и учитываться на основе закона, лишь в конституционно оправданных целях, и, что особенно важно, отвечать требованию минимальной достаточности.

В рамках такого подхода Уполномоченный в своих предыдущих докладах неоднократно обращался к довольно распространенной практике принудительной дактилоскопической регистрации. Констатируя во многих случаях незаконность такой практики при административном задержании или аресте, Уполномоченный регулярно добивался привлечения виновных в ее применении сотрудников правоохранительных органов к ответственности. (Справедливости ради надо признать, что сделать это было нетрудно, ведь закон позволяет дактилоскопировать арестованного лишь в том случае, если его личность не установлена.)

В декабре 2010 года группа последователей религиозного учения Свидетелей Иеговы обратилась к Уполномоченному с коллективной жалобой на незаконные, по мнению заявителей, действия сотрудников правоохранительных органов Октябрьского района г. Кирова, Кировская область. Из обращения усматривалось, что заявители без предъявления



каких-либо обвинений или разъяснения оснований для задержания были доставлены в ОВД, где были подвергнуты дактилоскопированию.

В связи с этим Уполномоченный в самом конце того же 2010 года обратился в прокуратуру Октябрьского района с просьбой о проверке изложенных фактов. Согласно полученному уже в отчетном году ответу, проверка выявила в действиях сотрудников правоохранительных органов нарушения ряда норм действующего законодательства. В этой связи начальнику УВД по г. Кирову было предложено уничтожить дактилоскопическую и фотографическую информацию о заявителях, что и было впоследствии сделано. Кроме того, допустившие нарушение закона сотрудники правоохранительных органов были предупреждены об ответственности за ненадлежащее исполнение требования Федерального закона от 25.07.1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации». (См. приложение 2.4.1.)

В отчетном году особое внимание Уполномоченного привлекли два законопроекта, разработанных Следственным комитетом Российской Федерации: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной геномной регистрации» и «О внесении дополнений в статью 9 Федерального закона «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации». Законопроекты предусматривают введение обязательной геномной и дактилоскопической регистрации всех граждан нашей страны при выдаче или замене паспорта. В перспективе на этой основе предлагается создать единую базу биометрических данных, что позволит оперативно и безошибочно устанавливать личность еще живых и опознавать тела погибших.

Появление этих законопроектов вызвало крайне противоречивую реакцию в обществе. Многие граждане искренне считают эту меру не только уместной, но и вполне естественной, соответствующей нынешнему уровню развития информационных технологий. В конце концов, обязательная ныне паспортизация граждан – это тоже форма учета персональных данных, пусть и несколько архаичная. Ничуть не меньше, впрочем, и тех, кто видит в обязательной, а значит, принудительной геномной и дактилоскопической регистрации серьезные проблемы правового, нравственного и практического

свойства. Коль скоро подобная регистрация призвана облегчить опознание подозреваемых и погибших, то не означает ли это, что гражданин России с момента получения паспорта будет презюмироваться (предполагаться) либо подозреваемым, либо погибшим. Человек еще только вступает во взрослую жизнь, а государство уже видит в нем потенциального преступника или жертву. Соответствует ли такой «прагматичный» подход конституционному принципу приоритета прав человека, в том числе права на достоинство, над интересами государства?

Кроме того, опыт нашей жизни подсказывает, что база биометрических данных, как и любые другие базы данных, имеет немало шансов оказаться доступной разным людям, с разными, отнюдь не обязательно благими целями.

В пояснительных записках к упомянутым законопроектам содержится ссылка на то, что обязательная дактилоскопия применяется при выдаче паспортов лишь в Ирландии, Нидерландах, США и Швейцарии. Эта ссылка несколько лукава: речь ведь идет о так называемых «заграничных паспортах», само получение которых не является обязательным. Никаких других паспортов в перечисленных странах просто нет. Что же касается геномной регистрации, то как обязательная для всех граждан процедура она применяется только в Исландии. (См. приложение 2.4.2.)

Суммируя сказанное, Уполномоченный склонен согласиться с теми, кто не считает введение обязательной геномной и дактилоскопической регистрации шагом в верном направлении.

В докладе за 2010 год Уполномоченный упоминал о начатом в г. Москве эксперименте с внедрением так называемого «Паспорта здоровья школьника». Предполагалось создать комплексный документ, в котором содержалась бы полная информация о здоровье ребенка, о его физическом развитии, особенностях психики, а также о его успеваемости и личных достижениях, о семье. Спустя год Уполномоченный еще больше утвердился в своем мнении о том, что получение «Паспорта здоровья школьника», как и

любых других подобных документов, допустимо только на строго добровольной основе. А отказ от их получения не должен быть сопряжен с какими-либо санкциями в отношении ребенка.

Законодательством установлено, что сбор информации о ребенке осуществляется на основании письменного согласия его законного представителя. Последний должен знать, какая именно информация будет собираться, как ее хотят использовать, где и как хранить, и, конечно, чем чреват отказ от ее предоставления. При этом объем собираемой информации во всех случаях должен быть минимально достаточным для осуществления декларируемых целей.

В отчетном году к Уполномоченному обратился отец учащегося одной из московских школ с жалобой на требование школьной администрации подписать некое «Согласие законного представителя на обработку персональных данных подопечного». Добившись искомой подписи, школьная администрация получала право собирать и по своему усмотрению обрабатывать информацию о ребенке.

По мнению Уполномоченного, объем запрашиваемой информации был чрезмерно велик, а ее содержание слабо конкретизировано. К тому же делегируемые школьной администрации полномочия по обработке информации представлялись явно избыточными.

Проект упомянутого «согласия» предполагал право школы передавать персональные данные учащегося военкоматам, отделениям полиции, Департаменту образования города Москвы, районным медицинским учреждениям и т.д. (перечень не был исчерпывающим). Кроме того, предусматривалась возможность трансграничной передачи информации.

Поскольку на момент обращения заявителя нарушение прав носило лишь предполагаемый характер, Уполномоченный в соответствии с требованиями закона ограничился разъяснениями и рекомендациями по совершенствованию вышеназванного документа.

Право на неприкосновенность частной жизни распространяется на всех, в том числе и на тех, кто по каким-то причинам не вызывает симпатии у большинства граждан. Об этом, к сожалению, приходится все чаще напоминать в связи с проблемой обеспечения прав лиц так называемой «нетрадиционной сексуальной ориентации». Современная Россия, далеко уйдя от СССР, где эта «ориентация» считалась преступлением, еще не

пришла к пониманию всем обществом того, что не противоречащий законодательству государства добровольный выбор человека есть его неотъемлемое право. Впрочем, наши дискуссии и конфликты по этому вопросу не являются чем-то уникальным. Похожие настроения существуют и во многих других странах. В Европе они, правда, проявляются менее резко и агрессивно в силу неписанных правил политкорректности. Мы пока такими навыками не овладели. Отсюда и эксцессы: от сомнительных с точки зрения запретов любых публичных акций представителей сексуальных меньшинств до странных законопроектов, подобных тому, что в конце отчетного года был принят в первом чтении Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Законопроект «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях» предусматривает административную ответственность за некую пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних.

С одной стороны, сам термин «пропаганда» носит характер правовой неопределенности, а потому либо неприменим вообще, либо, наоборот, применим произвольно, то есть, проще говоря, создает условия для произвола в отношении вполне совершеннолетних граждан. С другой стороны, надо прямо сказать о том, что популяризация темы сексуальных отношений среди детей недопустима в принципе и наказуема в соответствии с действующим законодательством (статьи 134, 135 УК РФ).

Составной частью права на неприкосновенность частной жизни, является право на изменение половой принадлежности и, как следствие, имени. Уважение этого права налагает на государство обязанность признать факт изменения пола, внести соответствующие исправления в документы, удостоверяющие личность. К сожалению, в российском законодательстве до сих пор не урегулированы вопросы об основаниях и порядке регистрации подобных изменений, а также о правовом положении лиц, изменивших свой пол. Статья 70 Федерального закона от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» содержит лишь упоминание о том, что внесение

исправления или изменения в запись акта гражданского состояния может быть произведено при представлении документа установленной формы об изменении пола, выданного медицинской организацией. Между тем самой этой «установленной формы» документа об изменении пола по-прежнему не существует. Еще в 1998 году Постановлением Правительства Российской Федерации № 709 «О мерах по реализации Федерального закона «Об актах гражданского состояния» Министерству здравоохранения Российской Федерации было поручено утвердить формы искомых документов. Это поручение до сих пор не выполнено. В итоге возникла проблема, не судьбоносная для общества в целом, но неразрешимая и трагичная для граждан, изменивших свой пол. Органы государственной регистрации актов гражданского состояния по-прежнему нередко отказываются признавать документы об изменении пола, выданные медицинскими учреждениями. В частности, со ссылкой на то, что в медицинском документе отсутствует подтверждение факта хирургической операции по изменению пола.

Поступающие к Уполномоченному жалобы такого рода обычно побуждают его направить свое мотивированное заключение в суд, который, как правило, выносит решение о выдаче заявителю нового свидетельства о рождении. К принципиальному решению указанной проблемы это, однако, не приближает.

В августе 2006 года Уполномоченный обратился к Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации с просьбой все же ускорить разработку и утверждение единой формы медицинского документа об изменении пола. В том же году был получен ответ Минздравсоцразвития России, согласно которому проект документа об изменении пола предполагалось направить на согласование в Минюст России сразу после обработки данных, полученных по результатам наблюдений за процедурой изменения пола в ФГБУ «Московский НИИ психиатрии» Минздравсоцразвития России. С тех пор прошло уже пять лет, искомый

документ единой формы не появился, а жалобы лиц, изменивших пол, продолжают поступать.

Подобная ситуация побудила Уполномоченного в декабре отчетного года обратиться к Министру здравоохранения и социального развития с просьбой об ускорении разработки единой формы медицинского документа об изменении пола. (См. приложение 2.4.3.)

Понятно, что количество граждан, в силу каких-либо личных причин решивших изменить свою половую принадлежность, крайне незначительно. Понятно, что государство как бы инстинктивно сторонится этой проблемы, а общество – тем более. Это, однако, не означает, что о существовании таких граждан можно просто забыть, а их законными правами пренебречь.

## **5. Право на свободу передвижения и выбор места жительства, на подтверждение гражданства Российской Федерации**

Отчетный год ознаменовался заметным снижением остроты проблемы регистрации по месту жительства или пребывания. Суть этой проблемы в том, что установленная действующим законодательством процедура сугубо уведомительной регистрации граждан на практике зачастую подменялась старой советской процедурой разрешительной прописки. Что, естественно, нарушало конституционное право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства. В отчетном году обращений к Уполномоченному по указанному поводу стало значительно меньше. Кроме того, и сами эти обращения свидетельствуют не столько о самоуправстве должностных лиц регистрирующих органов в простых ситуациях, как бывало раньше, сколько об их ошибках в более сложных случаях, требующих адекватного уровня профессиональной подготовки и умения применять нормы закона.

Еще в июле 2010 года Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации № 5-Г10-96 было оставлено в силе решение Московского городского суда от 26.05.2010 г., признавшее частично недействующими положения п. 2.2.4 Перечня документов, являющихся основанием для вселения граждан в жилые

помещения в городе Москве, представляемых в органы регистрационного учета (утвержден Постановлением Правительства Москвы 31.10.2006 г. № 859-ПП «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в городе Москве»). Согласно указанному пункту, для регистрации в жилом помещении, находящемся в залоге, помимо прочего требовалось и письменное согласие залогодержателя. Верховный Суд указал, что в описанной типовой ситуации получение согласия залогодержателя не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Можно, видимо, предположить, что Федеральная миграционная служба не направила своим территориальным органам информацию об этом решении высшего судебного органа страны, поскольку, рассматривая заявления о регистрации, они как бы по старинке продолжали требовать согласие залогодержателя.

К Уполномоченному поступила жалоба гражданки Ш. на отказ районного отдела Управления ФМС России по Московской области в регистрации ее сестры и матери по месту жительства заявительницы. По мнению Ш., этим было нарушено право членов ее семьи на свободу передвижения и выбор места жительства.

Из приложенных к жалобе копий документов усматривалось, что проживающая в г. Домодедове Ш. является собственником квартиры, обремененной ипотекой в пользу банка на основании кредитного договора. Рассмотрев заявление Ш. о регистрации в указанной квартире ее сестры и матери, сотрудники регистрирующего органа указали, что в соответствии со ст. 346 ГК РФ залогодатель вправе распоряжаться предметом залога только с согласия залогодержателя, то есть в данном случае банка. На этом основании Ш. обязали представить согласие банка на регистрацию членов ее семьи.

Посчитав, что такое требование основано на неверном толковании норм закона, Уполномоченный обратился к начальнику отдела УФМС России по Московской области, Домодедовский район, с рекомендацией об устранении выявленного нарушения. Что в итоге и было сделано: членов семьи Ш. зарегистрировали по месту жительства.

Вывод Уполномоченного очевиден: профессиональная подготовка начальника районного отдела УФМС оказалась на должном уровне, чего нельзя сказать о его сотрудниках. Впрочем, пробелы в подготовке легко устранимы. Гораздо сложнее сделать так, чтобы у должностных лиц вошло в привычку видеть свою главную задачу в том, чтобы в

неоднозначной ситуации найти законную возможность помочь, а не отказать гражданам. (См. приложение 2.5.1.)

Сравнительно новой тенденцией, отраженной в почте Уполномоченного, стало в отчетном году обогащение «палитры» ограничений права на свободу передвижения. Речь, в частности, идет о трудностях реализации этого права в особо охраняемых природных зонах.

В отчетном году к Уполномоченному обратился М., посетовавший на то, что в различных регионах страны практикуют взимание платы с граждан за посещение национальных парков и заповедников. Заявитель, в частности, сообщил о некоем прейскуранте на «услуги», действующем в государственном природном Богдинско-Баскунчакском заповеднике, расположенном в Астраханской области. Согласно этому прейскуранту, оплачиваются такие «услуги», как выдача разрешений на посещение заповедника, на фото- и видеосъемку, подбор места их проведения и т.п. В связи с поступившим обращением Уполномоченный в сентябре отчетного года попросил прокуратуру Астраханской области проверить законность предоставления платных услуг в ФГУ «Государственный природный заповедник Богдинско-Баскунчакский».

Со своей стороны, Уполномоченный исходил из того, что, согласно ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых территориях», государственные природные заповедники являются некоммерческими организациями, финансируются из бюджета и не имеют цели извлечения прибыли. Однако органы прокуратуры, как выяснилось, исходили из прямо противоположной посылки. В октябре отчетного года Ахтубинская городская прокуратура сообщила, что в соответствии с ч. 2 ст. 11 того же Федерального закона, а также с утвержденным приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 21.03.2003 г. № 225 (сегодня – Минприроды России) Положением о заповеднике, за последним закреплено право вести предпринимательскую деятельность.

Таким образом, по мнению органов прокуратуры, указанный природный заповедник вправе заниматься **предпринимательской деятельностью**, то есть, деятельностью, направленной, согласно ГК РФ, на систематическое получение прибыли, **что запрещено упомянутым федеральным законом.**

Описанная выше правовая коллизия могла бы выглядеть скорее забавной, не будь она столь типичной и небезобидной. Жонглирование нормами закона позволяет некоммерческой государственной структуре без утраты своего правового статуса стать фактически коммерческим предприятием. Страдают от этого не только общественные интересы в широком смысле этого понятия, но и права граждан. В частности, право на свободное передвижение по стране, на благоприятную окружающую



среду, а также право отказаться от навязываемой услуги, вроде выбора места для фотосъемки.

С учетом сказанного Уполномоченный намерен в наступившем году продолжить рассмотрение проблем доступа граждан в природные заповедники. При этом Уполномоченный не исключает возможность обжалования названного Положения о ФГУ «Государственный природный заповедник Богдинско-Баскунчакский» по причине несоответствия ряда его пунктов требованиям федерального законодательства.

В целом же, даже принимая во внимание финансовые трудности, с которыми могут сталкиваться государственные заповедники и национальные парки, Уполномоченный считает незаконной практику взимания платы за их посещение, поскольку такая практика ставит реализацию права на свободу передвижения по территории, являющейся общенациональным достоянием, в зависимость от имущественного положения граждан.

В общем контексте реализации права на свободу передвижения нельзя не упомянуть о его ограничении в пограничных зонах. Статьями 16 и 17 Закона Российской Федерации от 01.04.1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» в указанных зонах установлен пропускной режим. Что само по себе вполне обосновано и не может рассматриваться как неоправданное ограничение свободы передвижения.

Проблема, однако, в том, что с 2003 года упомянутый закон позволяет уполномоченным федеральным органам исполнительной власти по своему усмотрению устанавливать любую ширину пограничных зон. Между тем ранее тот же закон четко ограничивал пределы таких зон пятью километрами от Государственной границы Российской Федерации.

Со своей стороны, Уполномоченный считает, что ширина пограничных зон, в которых свобода передвижения граждан ограничена в целях охраны Государственной границы, должна быть регламентирована законом на основе четких и понятных всем критериев.

Стоило бы подумать и об оптимизации сроков выдачи пропусков на проход в пограничную зону. Согласно положениям Административного

регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственных функций по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону..., утвержденного ведомственным приказом от 19.11.2008 г. № 572, срок рассмотрения заявлений о выдаче таких пропусков составляет тридцать дней со дня их регистрации. На деле к этому сроку следует добавить и порой непредсказуемо долгое время, требующееся для доставки заявления, а потом и ответа на него по почте. В итоге же заявитель может запросто получить отказ со ссылкой на неполноту представленной информации, неразборчивость почерка, исправления или помарки. И всю процедуру приходится начинать заново.

В сентябре отчетного года М. обратился к Уполномоченному в связи с чрезмерной, по мнению заявителя, длительностью оформления пропусков на въезд (проход) в пограничные зоны. Со своей стороны, Уполномоченный переадресовал этот вопрос в Пограничную службу ФСБ России, попросив высказать мнение о возможности сокращения сроков исполнения указанной процедуры. Как следует из полученного ответа, регламент выдачи пропусков на въезд в пограничные зоны будет приведен в соответствие с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Эту работу предполагается завершить к 1 июля 2012 года. Все было бы хорошо, если бы не одно важное обстоятельство: в упомянутом постановлении не указаны предельные сроки исполнения государственных функций. Вообще же говоря, в век Интернета и электронного документооборота рассмотрение едва ли не любого заявления граждан, занимающее больше нескольких дней, не может не вызвать ничего, кроме удивления.

В отчетном году было, наконец, нащупано решение сложной проблемы изъятия российских паспортов у переехавших в Россию бывших граждан СССР, не по своей вине не имевших документального подтверждения принадлежности к гражданству Российской Федерации. Этой проблеме был посвящен специальный доклад Уполномоченного, опубликованный еще в декабре 2007 года. Суть проблемы состояла в том, что в первое десятилетие

после роспуска СССР бывшие советские граждане, оказавшиеся в странах СНГ, оформляли приобретение российского гражданства в консульских учреждениях Российской Федерации, что далеко не всегда проходило по соответствующим учетным базам. Единой электронной учетной базы тогда и подавно не существовало. В итоге по мере установления должного порядка учета выяснилось, что многие люди, давно перебравшиеся на постоянное жительство в Россию, искренне считавшие себя и по факту являвшиеся российскими гражданами, не могли этого доказать. И в одночасье лишались не просто российских паспортов, но и какого-либо правового статуса в нашей стране. Обобщив материалы многочисленных жалоб, поступавших к нему по указанному поводу, Уполномоченный пришел к выводу о том, что в случаях, когда наличие умысла на необоснованное получение российского паспорта не доказано или же, когда вина за это лежит на государственных органах, принадлежность соотечественников к российскому гражданству не должна ставиться под сомнение.

Восстановление справедливости виделось Уполномоченному в форме соответствующего указа Президента. В 2007 году предложения Уполномоченного на этот счет поддержки не получили ибо, по мнению ФМС России, сам факт обладания подлинным российским паспортом не являлся доказательством принадлежности к российскому гражданству. Последующие годы прошли в поиске паллиативного решения проблемы. На основании ряда указаний, принятых ФМС России в 2009 году, лишившимся паспортов лицам как бы «неустановленной гражданской принадлежности» в ускоренном порядке оформляли разрешения на временное пребывание. Потом этим лицам стали оставлять российские паспорта до получения заменяющих их документов. Проблемы в целом это, конечно, не решало. Только в самом конце 2010 года появился законопроект, предусматривающий, что бывшие граждане СССР, до 1 июля 2002 года получившие российские паспорта без прохождения необходимых процедур оформления российского гражданства, считаются приобретшими право на его получение с момента выдачи

указанного паспорта. В ноябре отчетного года названный законопроект прошел первое чтение в Государственной Думе. Хочется надеяться на то, что в самое ближайшее время он будет рассмотрен и принят во втором и третьем чтениях новым составом депутатов. Вступление нового закона в силу позволит решить проблему многих тысяч соотечественников, в свое время честно получивших российский паспорт из рук должностных лиц нашего государства, и не по своей вине в одночасье лишившихся единственного у них российского гражданства.

К сожалению, многие проблемы, порожденные ошибочной и несправедливой практикой изъятия российских паспортов, похоже, все равно останутся нерешенными. Никто не возместит моральный ущерб, нанесенный людям, от которых хотела было отказаться Родина. К тому же многие из них за прошедшие годы успели начать, а кто-то и пройти процедуру легализации в России в качестве лиц без гражданства. Потраченные на это время, силы, нервы и средства уже не вернуть. В награду за все мытарства им останется лишь анекдотическое звание «дважды гражданин Российской Федерации». В особенно же тяжелом положении оказались те, кто не смог легализоваться в России. Такие случаи, надо полагать, единичны. Однако за каждым из них трагедия безысходности.

В марте отчетного года к Уполномоченному обратился З., полковник милиции в отставке, в декабре 2008 года решением Солнцевского районного суда г. Москвы осужденный за использование «заведомо подложного документа» и пересечение Государственной границы России без действительных документов на право въезда в нашу страну.

Заявитель, этнический русский, уроженец г. Тбилиси, работал в органах внутренних дел Грузинской ССР, а затем и независимой Грузии. В марте 1993 года в Консульском отделе Посольства России в Грузии он оформил приобретение российского гражданства, получив подтверждающий это штамп в советском паспорте образца 1974 года. В марте того же 1993 года переехал на постоянное жительство в г. Москву и в порядке перевода был принят на работу в МВД России, где и работал вплоть до 2008 года. Двое сыновей З. также поступили на работу в органы внутренних дел России.

Летом 2008 года у З. изъяли российский паспорт, как выданный необоснованно в связи с отсутствием у него российского гражданства. В ноябре того же года полковник милиции З. был уволен в отставку с формулировкой «по достижении предельного возраста», имея 27-летний стаж службы в органах внутренних дел. В декабре того же года, как уже говорилось, З. был осужден упомянутым выше решением суда, получив наказание в виде крупного денежного штрафа. В 2009 году штраф выплатил. Летом 2010 года З. было отказано в приеме на жительство в России как лицу «выступающему за насильственное изменение конституционного строя» нашей страны и «своими действиями создающему угрозу» ее безопасности.

Со своей стороны, Уполномоченный посчитал, что при наличии доказательств этого дело З. следовало направить в суд для вынесения соответствующего решения. При невозможности же доказать в суде обоснованность фактически выдвинутых против З. обвинений ему было необходимо выдать вид на жительство в России. Эти соображения Уполномоченный изложил в своем обращении к директору ФСБ России, получив в ответ лишь уведомление о том, что отказ З. в легализации в России является «обоснованным». В итоге возникла абсурдная ситуация: уволенный кадровый офицер МВД России лишился всякого правового статуса в России, давно утратив его и в стране своего рождения – Грузии.

Уполномоченный, тем не менее, полагает, что З., чей умысел на незаконное приобретение российского гражданства так и не был доказан, в нынешних обстоятельствах имеет как минимум право на получение вида на жительство в Российской Федерации. (См. приложение 2.5.2.)

## **6. Право на свободу совести**

В отчетном году количество поступающих к Уполномоченному жалоб и обращений по вопросам соблюдения права на свободу совести и свободу вероисповедания превысило 1,5 тысячи. Столь внушительный рост – более чем в 4 раза за последние 4 года – видимо, свидетельствует как о наличии проблем с обеспечением указанного конституционного права, так и о его большой востребованности гражданами нашей страны.

Обратившиеся в отчетном году к Уполномоченному граждане принадлежат более чем к 30 конфессиям и проживают в 70 субъектах Российской Федерации. Важно также и то, что многие жалобы и обращения носили коллективный характер.

Как обычно, в последние годы верующие жаловались на:

- неправомерные действия сотрудников правоохранительных органов в отношении религиозных объединений;
- необоснованное привлечение представителей этих объединений к административной или уголовной ответственности;
- воспрепятствование их деятельности со стороны органов власти и местного самоуправления.

Первая (и, казалось бы, техническая) проблема, с которой сталкивались последователи едва ли не всех конфессий, – трудности с обустройством, то есть с возвращением старых культовых зданий и со строительством новых, а также с получением в аренду молитвенных помещений. Отчасти, конечно, эта проблема объективна. Государство практически исчерпало возможности возвращения верующим используемых не по назначению культовых зданий, осуществлявшегося на основании распоряжения Президента Российской Федерации от 23.04.1993 г. № 281-рп «О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества». Федеральный закон от 30.11.2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» начал применяться совсем недавно и даже в самом лучшем случае коснется лишь незначительного количества культовых зданий. В таких условиях для очень многих конфессий остро стоит вопрос выделения земельных участков под строительство новых культовых зданий. Что предусмотрено положениями Федерального закона от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» и Земельного Кодекса Российской Федерации, а также международными обязательствами нашей страны, взятыми при вступлении в Совет Европы. Здесь как раз и возникают разнообразные проблемы субъективного свойства: искомые участки годами не выделяют, а уже выделенные – отнимают, причем порой даже, когда проведены проектные и другие подготовительные работы или на них началось строительство. Подобные конфликты тянутся, порой, годами. Например, в Москве, где христиане-молокане пытаются осуществить право

на строительство своего храма. Или в Тольятти, где верующим никак не удается возвести старообрядческий храм. Или во Пскове, где в таком же «подвешенном» состоянии пребывают католики.

Крайне неприятная история произошла в отчетном году в Костроме, где с начала 2000-х годов местная мусульманская община безуспешно добивалась разрешения властей на строительство новой мечети взамен обветшавшей старой. К поискам выхода из тупика был вынужден подключиться и Уполномоченный. Наконец, в 2006 году администрация Костромской области сообщила о том, что все необходимые разрешительные документы оформлены и верующие приступили к строительству нулевого цикла. Это событие было даже отмечено в докладе Уполномоченного за 2007 год как достойный подражания пример конструктивного отношения властей к правам верующих. В отчетном году, то есть пять лет спустя, верующие вновь обратились к Уполномоченному. На этот раз в связи с тем, что те же самые городские власти, которые разрешили строительство мечети, теперь, когда она подведена под крышу, требуют ее сноса, ссылаясь на допущенные в ходе строительства нарушения.

Вопрос о том, что мешало городским и областным властям своевременно урегулировать проблемы, возникшие в процессе строительства, не дожидаясь его завершения, как водится, ответа не имеет. В сухом же остатке – возникший на ровном месте конфликт между властью и верующими, на собственные средства почти построившими мемориальную мечеть в память земляков-единоверцев, погибших в Великой Отечественной войне.

В связи с описанной ситуацией Уполномоченный в очередной раз обратился к губернатору Костромской области. Полученный ответ не выглядит убедительным и свидетельствует лишь о решимости настоять на своем, невзирая на Конституцию нашей страны, ее законы и простой здравый смысл.

Уполномоченный призывает власти Костромской области найти все же возможность урегулировать конфликт, не доводя дело до сноса мечети.

Уже в третий раз за последние шесть лет Уполномоченный вынужден в своем ежегодном докладе напомнить о совершенно недопустимой волоките с получением разрешения на строительство молоканского молитвенного здания в Москве. Многое указывает на то, что волокита порождена не столько бюрократической косностью исполнителей, сколько, мягко говоря,

весьма произвольным отношением местных властей к действующему в этой сфере законодательству.

С просьбами помочь верующим одной из древнейших русских конфессий Уполномоченный неоднократно обращался к прежнему мэру столицы. Который еще в 2000 году своим решением выделил общине христиан-молокан участок под строительство молитвенного здания, а в 2006 году его отобрал. С тех пор верующие так и ходят по замкнутому кругу пустых обещаний. В отчетном году Уполномоченный дважды обращался по тому же вопросу уже к новому мэру Москвы. В одном из ответов сообщалось о том, что вопрос об участке будет рассмотрен на публичных слушаниях, по итогам которых будет принято окончательное решение. Слушания действительно состоялись. Они прошли с участием представителя Уполномоченного, который и констатировал, что подавляющее большинство присутствовавших на них граждан отнюдь не возражали против строительства. К немалому изумлению Уполномоченного вскоре после проведения публичных слушаний из префектуры Южного административного округа г. Москвы к нему пришло официальное уведомление о том, что «возражения жителей» так и не позволили принять положительного решения о строительстве храма.

Между тем именно в том микрорайоне, где десять лет не могут согласовать строительство единственного в мегаполисе молоканского храма, выданы разрешения на строительство сразу трех православных храмов «шаговой доступности». С учетом отмеченного обстоятельства христиане-молокане имеют основания расценить позицию городских властей как дискриминационную по отношению к своей конфессии.

Уполномоченный в очередной раз призывает решить эту проблему в рамках российского законодательства.

В отчетном году к Уполномоченному регулярно поступали жалобы на действия сотрудников правоохранительных органов, необоснованно, а значит, незаконно применявших к верующим такие меры, как привлечение к административной ответственности за навязывание религиозных взглядов; обыск, фотографирование и дактилоскопирование; административный запрет или ограничения на проведение собраний религиозных объединений и т.д. Подобные жалобы поступили из 15 субъектов Российской Федерации (в особенно большом количестве из Белгородской и Московской областей, а также из г. Москвы). В этой связи уместно упомянуть о том, что, как утверждают представители религиозной организации Свидетели Иеговы, за 2011 год в отношении ее последователей сотрудники правоохранительных



органов совершили около 400 ничем не обоснованных действий. Во многих случаях эти действия совершались со ссылкой на нормативные акты, предусматривающие административное наказание за так называемое «назойливое приставание с целью навязывания религиозных убеждений». Такая норма, прямо противоречащая конституционному праву свободно распространять религиозные и иные убеждения, сохранилась в законодательстве Амурской, Белгородской, Костромской, Омской, Орловской, Рязанской, Смоленской и Ульяновской областей, Хабаровского края, а также Республик Дагестан и Башкортостан. После вмешательства Уполномоченного указанная норма в последние годы была изъята из административного законодательства г. Москвы, Ивановской и Томской областей, Красноярского края. В отчетном году их похвальному примеру последовали Вологодская область и Кабардино-Балкарская Республика. Еще два субъекта Российской Федерации (Амурская область и Республика Башкортостан), согласившись в принципе с рекомендациями Уполномоченного, намерены внести необходимые изменения в свое законодательство в ближайшее время.

В сентябре 2010 года последователи религиозной организации Свидетели Иеговы обратились к Уполномоченному с коллективной жалобой на действия сотрудников правоохранительных органов г. Старый Оскол, Белгородская область, которые под предлогом отсутствия у водителя документов на перевозимый груз задержали автомашину, перевозившую религиозную литературу в количестве 40 тыс. экземпляров. Через восемь часов с момента задержания было принято решение об аресте автомашины и изъятии литературы для направления ее на экспертизу на наличие в ней признаков экстремизма. Прокуратура г. Старый Оскол, рассмотрев заявление верующих, не нашла в описанных действиях никаких нарушений и сообщила о том, что в связи с выявлением в изъятой литературе признаков экстремизма, все материалы направлены в областное Следственное управление СК РФ на предмет возбуждения уголовного дела.

Со своей стороны, Уполномоченный в феврале отчетного года обратился в Следственное управление с просьбой указать, какие конкретно материалы признаны экстремистскими и под какими порядковыми номерами включены они в Федеральный список экстремистских материалов, размещенный на сайте Минюста России. В

конце июня отчетного года Следственное управление сообщило, что в изъятой религиозной литературе не обнаружено ни признаков экстремизма, ни публикаций, включенных в Федеральный список экстремистских материалов. В возбуждении уголовного дела в отношении граждан, перевозивших изъятую религиозную литературу, было отказано, а сама она вместе с автомашиной возвращена владельцам.

На восстановление справедливости, таким образом, ушло около года. Все это время верующие были лишены возможности использовать изъятую литературу и средство ее транспортировки для реализации права на распространение своих религиозных убеждений. (См. приложение 2.6.1.)

В целом же из поступивших в отчетном году ответов прокуратуры на запросы Уполномоченного по аналогичным случаям усматривается, что лишь в одном из них была правомерно изъята литература, признанная ранее судом экстремистской. Во всех других случаях изъятие литературы было признано неправомерным, а осуществлявшие ее задержание сотрудники привлечены к административной и дисциплинарной ответственности.

В отчетном году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы верующих на действия сотрудников правоохранительных органов, которые, ссылаясь на необходимость проверки поступивших к ним сведений о «распространении экстремистской религиозной литературы», вторгались в молитвенные помещения во время богослужения, в вызывающе жесткой форме осуществляли проверку документов его участников, составляли их списки. Такие жалобы пришли из Белгородской, Московской, Оренбургской, Ростовской и Самарской областей, из Хабаровского, Краснодарского, Приморского краев. Со своей стороны, Уполномоченный считает подобные действия недопустимыми. Богослужение священо для верующих любой конфессии. И прерывать его можно лишь в самом крайнем случае, например, при возникновении реальной угрозы для безопасности самих верующих. Во всех же прочих случаях вторжение полиции в молитвенное помещение во время богослужения следует, очевидно, расценивать как явное оскорбление религиозных чувств верующих и нарушение их конституционного права на свободу совести.

Постоянно присутствуют в почте Уполномоченного и жалобы на воспрепятствование деятельности религиозных объединений со стороны органов местного самоуправления. Религиозные объединения выдворяют из арендуемых муниципальных помещений, изводят проверками и мелочными придирками. В отдельных же случаях самоуправство всевластных местных «самоуправленцев» приобретает характер чистой уголовщины.

В феврале 2010 года глава сельского поселения Обор Хабаровского края с тремя подручными из числа местных жителей, ворвавшись на богослужбное собрание евангельских христиан-баптистов, потребовали от служителей культа предъявить документы. А получив отказ, принялись их избивать, приговаривая, что ни за что не потерпят баптистов в православном селе.

Не добившись расследования этого происшествия местными правоохранительными органами, верующие были в итоге вынуждены искать помощи у Уполномоченного. После вмешательства которого расследование, наконец, началось: ГУ МВД России по Хабаровскому краю сообщило о том, что в отношении «великолепной четверки» были возбуждены уголовные дела по ч. 1 ст.116 УК РФ (нанесение побоев). В апреле отчетного года мировой судья судебного участка № 58 района имени Лазо Хабаровского края признал одного из хулиганов виновным и приговорил к 160 часам общественных работ. Другие подозреваемые, в том числе и глава сельского поселения, вышли сухими из воды: в их отношении судом были вынесены постановления о прекращении уголовных дел.

Периодически религиозные объединения жалуются Уполномоченному на такое необоснованное ограничение их деятельности, как запрет на проведение религиозного обучения своих последователей при местных религиозных организациях, под предлогом отсутствия у них лицензии на образовательную деятельность.

В отчетном году получила продолжение история с евангельскими христианами-баптистами в г. Миллерово Ростовской области. В декабре 2010 года пресвитер церкви евангельских христиан-баптистов сообщил о привлечении его организации в порядке ч. 1. ст. 19.20. КоАП РФ к административной ответственности за учреждение христианского кружка и клуба для детей «Будущее», в которых в свободное время дети прихожан в игровой и художественной форме изучали Священное Писание.

Согласно постановлению мирового судьи, такая деятельность религиозной организации была квалифицирована как образовательная, и, следовательно, невозможная без лицензии. Верующие обжаловали это решение в Миллеровский районный суд, однако их доводы не были приняты во внимание: ранее принятое решение осталось в силе. После обращения Уполномоченного к председателю Ростовского областного суда с ходатайством об отмене этого необоснованного решения, справедливость, наконец, восторжествовала: в марте отчетного года указанное решение отменили, а производство по делу прекратили.

Проблема, однако, в том, что юридические казусы, подобные описанному выше, повторяются. Вероятно, наши судебные инстанции просто недостаточно знакомы с решениями Верховного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека по аналогичным делам.

Со своей стороны, Уполномоченный считает необходимым напомнить, что в ст. 18 Всеобщей Декларации прав человека и в ч. 1 ст. 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод закреплено право каждого на свободу совести и религии, которое включает в том числе и право на обучение своей религии. В нашем же национальном законодательстве право религиозных объединений на обучение религии и религиозное воспитание своих последователей закреплено в ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Обучение религии и религиозное воспитание тем самым являются одним из видов религиозной деятельности, которая в силу конституционного принципа «отделения религиозных объединений от государства», не подлежит государственному регулированию и не подпадает под действие Закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

Особую тревогу Уполномоченного вызывает то, что впервые после отмены репрессивных актов советского законодательства о религиозных культах в некоторых регионах России как будто обозначилась тенденция к возрождению их духа. Именно так следует, видимо, расценить попытки привлечения священнослужителей и верующих к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 282 УК РФ, предусматривающей наказание за совершенные публично или с использованием СМИ действия, направленные на

возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства по признакам отношения к религии.

Как сообщили Уполномоченному руководители ряда конфессий и правозащитных организаций, за последние пару лет сразу в нескольких российских регионах были возбуждены уголовные дела по указанным основаниям. До недавнего времени ни одно из них не доходило до суда: дела закрывались на стадии предварительного расследования. Единственным и, возможно, неслучайным исключением стало дело в отношении руководителя одной из организаций Свидетелей Иеговы. (Последователи этого вероучения с некоторых пор пользуются особым «вниманием» правоохранительных органов.)

Судебный процесс по делу руководителя местной религиозной организации Свидетели Иеговы в г. Горно-Алтайске (Республика Алтай) К. начался еще в 2010 году. Против К. было выдвинуто обвинение по ч. 1 ст. 282 УК РФ. В апреле отчетного года Горно-Алтайский городской суд вынес по делу оправдательный приговор за неустановлением события преступления. В мае того же года Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Республики Алтай удовлетворила кассационные требования государственного обвинения, отменив оправдательный приговор и возвратив дело на рассмотрение в суд первой инстанции. Своим решением от 3 ноября отчетного года Горно-алтайский городской суд признал К. виновным во вменявшемся ему преступлении и назначил ему наказание в виде обязательных работ сроком 100 часов.

Принципиально важно отметить, что это своего рода «пилотное» судебное решение было вынесено исключительно на основе выводов психолого-лингвистической религиоведческой экспертизы литературы, распространяемой указанной религиозной организацией. Экспертизу провели в Кемеровском государственном университете литературы, где не нашлось, похоже, ни профессиональных религиоведов, ни даже историков. В итоге, положившись на мнение экспертов (в каких-то других областях знаний?), «доверчивый» суд признал экстремистскими обнаруженные в указанной религиозной литературе сведения: о крестовых походах; об инквизиции; о сотрудничестве католической церкви в годы второй мировой войны с нацистской Германией; о существовании и отличиях религии Свидетелей Иеговы от остальных, в том числе и христианских религий; об убежденности последователей Свидетелей Иеговы в истинности их религии; о праве граждан на альтернативную службу и т.д. Все эти «крамольные» сведения

государственный обвинитель, а вслед за ним и суд посчитали опасными для общества и государства и достаточными для привлечения К. к уголовной ответственности.

Только в конце декабря отчетного года Верховный Суд Республики Алтай, рассмотрев кассационные жалобы адвокатов К., поставил наконец точку в этом скандальном деле, чуть было не опозорившим российское правосудие. Суд постановил обвинительный приговор в отношении К. отменить, его уголовное преследование прекратить, признав за ним право на реабилитацию.

Со своей стороны, Уполномоченный склонен считать, что уголовное преследование за распространение религиозных убеждений, в том числе и посредством религиозной литературы, не выдерживает критики. Особенно в свете Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности». В этом документе внимание судебных органов обращено на то, что, во-первых, «критика религиозных объединений, ...религиозных убеждений, ...или религиозных обычаев» не должна рассматриваться как действие, направленное на возбуждение ненависти или вражды»; а, во-вторых, на то, что не является преступлением, предусмотренным статьей 282 УК РФ, «высказывание суждений и умозаключений, использующих факты межнациональных, межконфессиональных или иных социальных отношений в научных или политических дискуссиях и текстах и не преследующих цели возбудить ненависть либо вражду, а равно унижить достоинство человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе».

## **7. Право свободно получать и распространять информацию**

Каждое из декларированных в нашей Конституции прав и свобод самоценно. При этом все они взаимосвязаны и отчасти взаимозависимы в том смысле, что реализация одних прав и свобод является важным условием осуществления других. Своего рода «обслуживающую» функцию выполняет, в частности, и право свободно получать и распространять информацию. Ведь

не воспользовавшись этим правом, человек не может ни заявить о своей позиции, ни обнародовать информацию, ее подкрепляющую. Проблема же в том, что, реализуя свое право на распространение информации, каждый из нас рискует стать объектом преследования со стороны должностных лиц, которых она не радует. Набор сформировавшихся в последние годы приемов преследования граждан за публичную критику включает подачу против них гражданских исков о защите чести и достоинства, а еще недавно включал также и предъявление им уголовного обвинения в оскорблении либо клевете (Федеральным законом от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статьи 129 и 130 УК РФ, предусматривающие соответствующие составы преступлений, утратили силу). Отдельные должностные лица, похоже, ставили судебные разбирательства с «клеветниками» на поток, превратив выплаты компенсации за моральный вред в существенный источник дохода.

Так, по сообщениям СМИ, губернатору Кемеровской области в мае и сентябре отчетного года удалось добиться удовлетворения исковых требований к распространителям «порочащей его информации». Размер не облагаемой налогом компенсации составил 500 тыс. и 720 тыс. рублей соответственно. Эти сопоставимые с его полугодовой зарплатой деньги губернатор получил. Общая же сумма компенсационных выплат тому же должностному лицу за два последних года, превысила два миллиона рублей, а количество выигранных им в судах Кемеровской области дел достигло десятка. При этом информации о проигранных губернатором судебных тяжбах не имеется.

Похожая картина в течение многих лет наблюдается и в некоторых других регионах.

Со своей стороны, Уполномоченный отнюдь не склонен обвинять должностных лиц в использовании так называемого «административного ресурса» при рассмотрении в судах исков к публикаторам «порочащей» их информации. Нет у Уполномоченного и особых претензий к действующему законодательству о диффамации, особенно в свете принятия упомянутого выше Федерального закона от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ, предусматривающего

ее декриминализацию. Проблема, как представляется, в распространенной судебной практике, опирающейся на тезис, сформулированный в известном судебном решении по иску о защите чести и достоинства первого Президента Республики Татарстан: «репутация политического деятеля пользуется такой же защитой, как и репутация любого иного лица». Казалось бы, тезис бесспорен: ведь все равны перед судом и законом. Следует, однако, помнить о том, что применение национальных норм должно осуществляться с учетом положений международных договоров и общепризнанных принципов международного права. В соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 года Комитетом Министров Совета Европы, политические деятели и должностные лица государства могут быть подвергнуты публичной критике, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий; **пределы допустимой публичной критики политических деятелей и должностных лиц государства шире, чем в отношении частных лиц.**

На необходимость судам учитывать данные положения указал также Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своих постановлениях от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» и от 28.06.2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности».

Российская Федерация признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней. Применение этой Конвенции российскими судами должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции (п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами



общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»).

В соответствии с правовой позицией Европейского Суда по правам человека, требование повышенной толерантности политических деятелей к критике означает, что для них действуют иные, чем для остальных граждан, правила и механизмы защиты чести и достоинства. Своим решением по делу Яновски против Польши от 21.01.1999 г. Суд распространил действия данного принципа на государственных служащих, в том числе и на тех, кто не имеет широкой известности в обществе.

В отчетном году к Уполномоченному обратился музыкальный критик Т., ставший ответчиком по иску о защите чести и достоинства, поданному бывшим сотрудником ГИБДД (государственным служащим). Желая подвергнуть должностное лицо критике за плохое исполнение им служебных обязанностей, Т. объявил о присуждении ему символической «антипремии». Истец же счел действия Т. порочащими его честь и достоинство. Гагаринский районный суд г. Москвы своим решением от 19.04.2011 г. искивные требования удовлетворил, указав, что утверждение о плохом исполнении истцом его служебных обязанностей в конкретной дорожной ситуации опровергаются отсутствием у него дисциплинарных взысканий или судимости, а также противоречит материалам и выводам предварительного следствия. При этом суд отверг доводы ответчика, в поддержку своей позиции ссылавшегося на данные социологических опросов и независимой экспертизы.

Гагаринский районный суд пришел к «новаторскому» выводу о том, что Т. превысил общепризнанный (кем-то) уровень преувеличения и допустимые границы критики государственного служащего.

Со своей стороны, Уполномоченный не может не расценить такое решение районного суда как находящееся в явном противоречии с положениями международных договоров, равно как и с рекомендациями Верховного Суда Российской Федерации. В этой связи Уполномоченный намерен продолжить свои усилия по защите прав Т. (См. приложение 2.7.1.)

Допущенная в указанном судебном решении ошибка обусловлена неспособностью или нежеланием суда исходить из того, что для признания обоснованности оценочного суждения в адрес публичной фигуры не требуется бесспорной доказанности фактов, положенных в основу этого суждения. Обстоятельства, побудившие его сделать, могут быть спорными,

неоднозначными, могут отражать разумное сомнение, высказанное в форме альтернативы или мотивированного допущения (постановления Европейского Суда по правам человека по делам «Дюльдин и Кислов против Российской Федерации» от 31.07.2007 г. и «Карман против Российской Федерации» от 14.12.2006 г.). Важнейшую же роль для квалификации суждений имеет общественный интерес к обсуждаемому вопросу, который подлежит обязательной оценке в суде.

В отчетном году к Уполномоченному обратился М. с жалобой на незаконный и необоснованный, по его мнению, приговор Кировского районного суда г. Казани от 24.11.2009 г. Этим приговором М. был признан виновным в распространении заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица и подрывающих его репутацию, а также в возбуждении ненависти или вражды, унижении человеческого достоинства по признакам принадлежности к какой-либо социальной группе. М. было назначено наказание в виде лишения свободы на срок 1 год 9 месяцев в колонии-поселении.

По версии суда, все эти преступления М. совершил, опубликовав несколько авторских материалов, посвященных первому Президенту Республики Татарстан. Суд счел, что М., желая опорочить честь и достоинство своего героя, создать его отрицательный образ, использовал недопустимые метафоры и несдержанные формулировки, а также диффамационные высказывания, носившие недобросовестный и злонамеренный характер. Суд констатировал, что подсудимый и его защита не представили никаких доказательств того, что инвективы в адрес первого Президента Республики Татарстан соответствовали действительности. Суд также признал М. виновным в высказываниях, заведомо порочащих представителей власти Республики Татарстан как самостоятельной социальной группы, возбуждающих к ним ненависть и вражду.

Уполномоченный счел приговор в отношении М. необоснованным и обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством об отмене состоявшихся судебных решений и пересмотре уголовного дела. В своем ходатайстве Уполномоченный подчеркнул, что репутация политических деятелей и должностных лиц государства подлежит защите в особом порядке, предусматривающем не только их повышенную толерантность к критике, но и непременный общественный интерес к их

деятельности. На момент подписания настоящего доклада ходатайство Уполномоченного рассмотрено не было. (См. приложение 2.7.2.)

Вместе с тем следует отметить, что случаи верного применения законодательства о диффамации в отношении политических деятелей и должностных лиц государства уже встречаются в практике наших судов. Так, в феврале отчетного года Савеловский районный суд г. Москвы отказал в удовлетворении исковых требований группы оппозиционных российских политиков к Председателю Правительства Российской Федерации. Обосновывая свое решение, суд сослался на положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также на позицию Европейского Суда по правам человека, которые предусматривают, что политические деятели должны быть более терпимы к критическим высказываниям в свой адрес. Хотелось бы, чтобы такое решение суда стало образцом для вынесения справедливых судебных решений и в тех случаях, когда аналогичные обвинения в диффамации предъявляются политическими деятелями и должностными лицами рядовым гражданам.

В контексте обеспечения права свободно получать и распространять информацию все так же остро стоит вопрос применения антиэкстремистского законодательства. Уполномоченный считает излишним в очередной раз заявлять о своем абсолютном неприятии экстремизма, в какой бы форме он ни проявлялся. Вместе с тем Уполномоченный хотел бы вновь подчеркнуть, что любые меры борьбы с экстремизмом должны соответствовать принципу правовой определенности. Иными словами, каждый должен быть в состоянии предвидеть возможные правовые последствия своих действий, заявлений или решений. Проблема же в том, что пока квалификация экстремизма чаще всего зависит от усмотрения правоприменителя, поскольку не имеет четких однозначных критериев.

Летом отчетного года Пленум Верховного Суда Российской Федерации предпринял попытку систематизации практики судов общей юрисдикции, разъяснив порядок применения законодательства об экстремизме. К

сожалению, эта важная и своевременная инициатива ограничилась только уголовными делами (Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 г. № 11).

Между тем практика рассмотрения поступающих к Уполномоченному обращений граждан позволяет констатировать, что большинство проблем с квалификацией экстремизма возникает в гражданском процессе. Именно там, в ходе изучения высказываний, поступков и опубликованных текстов формируются ключевые параметры квалификации экстремизма. И именно там нехватка критериев особенно ощутима. Уголовные же дела отличаются лишь тем, что при их рассмотрении акцент переносится с мотивов высказываний, поступков и текстов на степень создаваемой ими общественной опасности, которая, собственно, и подлежит доказыванию. А когда тяжкие последствия слов и поступков налицо, эти слова и поступки нетрудно квалифицировать как экстремистские.

Так, например, слова и поступки так называемых «приморских партизан», убивавших сотрудников органов внутренних дел, бесспорно, следует квалифицировать как экстремизм. Значит ли это, что экстремизмом должно считаться и любое выражение острого недовольства действиями сотрудников органов внутренних дел, если тяжких последствий не наступило? Видимо, далеко не всегда.

В итоге можно предположить, что разъяснения порядка применения законодательства об экстремизме по уголовным делам, данные Пленумом Верховного Суда, без особых купюр «перекочуют» в его аналогичные разъяснения для гражданского процесса. По мнению Уполномоченного, это, в свою очередь, будет мало способствовать выполнению главной задачи законодательства об экстремизме – укреплению в обществе толерантности, терпимости к инакомыслию.

Представитель Уполномоченного в составе рабочей группы принимал участие в подготовке указанного Постановления Пленума Верховного Суда №11. По поручению Уполномоченного его представитель внес предложения

по трем ключевым вопросам, касающимся определения понятия «социальная группа» и признаков публичности, а также роли экспертизы.

Были, в частности, предложены два варианта трактовки понятия «социальная группа». Согласно первой трактовке, под «социальной группой» применительно к преступлениям экстремистской направленности следует понимать группу людей, объединенных неотъемлемыми или устойчивыми признаками, например, такими как пол, возраст, расовая или этническая принадлежность, физические или умственные особенности, сексуальная ориентация. Неотъемлемость или устойчивость признаков принадлежности предполагает невозможность или крайнюю затрудненность их изменения. Вторая, более широкая трактовка, позволяет определить социальную группу по любому признаку, в том числе, например, по признаку принадлежности к профессии. При этом, однако, своего рода «перечень» экстремистских преступлений в отношении такой группы должен быть ограничен насильственными действиями и призывами к ним. Напротив, оскорбление или даже унижение достоинства социальной группы в предложенной широкой трактовке уже не будут рассматриваться как преступления экстремистской направленности.

Публичность как обязательный признак экстремизма предполагает обращение к неопределенному количеству лиц. Этому критерию могут, например, соответствовать, выступление на митинге, обращение к группе незнакомых людей в общественном месте, демонстрация плакатов, транспарантов, публикация в СМИ, включая Интернет. При этом для правильной квалификации публичности неважно, сколько человек восприняли указанное обращение.

Напротив, в случае, когда распространитель реально контролирует круг адресатов своей информации, его действия не содержат, как представляется, признаков публичности. Так, независимо от содержания не может считаться публичной информация, обсуждаемая в кругу семьи или друзей, отправка электронного сообщения конкретным адресатам и т.п.

При разрешении дел о преступлениях, предусмотренных ст. 280 УК РФ, необходимо учитывать, что уголовной ответственности подлежит исключительно распространитель экстремистских призывов, например, их редактор или издатель. Зато автор самого текста или изображений может быть привлечен к ответственности только в том случае, если будет доказан его прямой умысел, направленный как на возбуждение ненависти или вражды, так и на обнародование своего произведения.

По твердому убеждению Уполномоченного, роль экспертизы в делах об экстремизме неоправданно преувеличена, что чревато недопустимым распылением ответственности за принимаемые судебные решения. Дело в том, что суды по инерции все больше «привыкают» принимать в качестве доказательств заключения экспертов, содержащие оценку фактических обстоятельств, в том числе констатацию наличия (отсутствия) признаков преступлений экстремистской направленности. В результате судья, несущий полную ответственность за судебное решение, как бы «перекладывает» ее на плечи эксперта. А тот отвечает только за свои выводы, но никак не за судебное решение. В этой связи Уполномоченный предложил установить, что на рассмотрение эксперта могут передаваться только вопросы, ответы на которые невозможны без специальных познаний. Например, вопросы о символическом и культурологическом смысле конкретных слов, чисел, дат, изображений либо образов, а также их значения для определенной религиозной, языковой, политической или социальной группы.

Напротив, на рассмотрение эксперта не могут, естественно, выноситься вопросы правового характера, как то о наличии признаков экстремистской деятельности, а равно вопросы, предполагающие прогноз потенциально возможной реакции общества. Судам необходимо исходить из того, что в преступлениях экстремистской направленности призывы к осуществлению экстремистской деятельности, возбуждение ненависти или вражды, унижение достоинства совершаются не только публично либо с использованием СМИ, но и в явной, общедоступной форме. Если без

специальных познаний установить наличие призыва к ненависти невозможно, то это важное обстоятельство необходимо, видимо, толковать в пользу подсудимого: ведь такой сложный, недоступный для массового восприятия призыв, по логике вещей, не может быть адресован неопределенному количеству лиц. В конце концов, если обнаженную женскую натуру можно увидеть, только забравшись на шкаф, то саму обладательницу этой натуры вряд ли стоит обвинять в непристойном поведении.

К сожалению, предложения Уполномоченного не нашли отражения в окончательном варианте Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 11. Сославшись на невозможность выхода за рамки положений действующего законодательства и расширительного толкования норм права, Верховный Суд, в сущности, пошел по пути повторения трактовки закона. По мнению Уполномоченного, такой подход не позволил Пленуму в полной мере решить поставленную задачу – преодолеть правовую неопределенность в вопросах квалификации экстремизма. (См. приложение 2.7.3.)

## **8. Право на свободу собраний**

В отчетном году одно из важных завоеваний российской демократии – уведомительный порядок проведения мирных собраний граждан продолжал в ряде случаев подменяться порядком разрешительным. Опыт свидетельствует о том, что на практике представители местных органов власти зачастую по-прежнему подразделяют мирные собрания (публичные мероприятия) на «санкционированные» и «несанкционированные», и даже на «разрешенные» и «запрещенные», хотя, по логике закона, мероприятие, о котором требуется только уведомить власти, не может быть запрещено. Эта правовая абберация появилась несколько лет назад как следствие «невинной» семантической путаницы (уловки?) – отождествления однокоренных слов «согласование» и «согласие». Слова же это совсем разные. Первое предполагает равноправие договаривающихся сторон, в то время как второе превращает одну из них в

просителя. В результате предусмотренная законом техническая процедура уведомления органа власти о публичном мероприятии превратилась в «полноразмерную» процедуру испрашивания разрешения на его проведение.

В июне отчетного года городская администрация г. Мегиона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Тюменская область, отказалась «согласовать» митинг по проблемам ЖКХ, сославшись на то, что его проведение возле здания городской администрации «будет отрицательно влиять на организацию рабочего процесса» и поставит под угрозу безопасность самого здания и находящихся в нем людей. Организаторам митинга было предложено провести его на территории удаленного от центра города автодрома. Не согласившись с таким якобы «мотивированным» предложением, организаторы обратились в Мегионский городской суд, который отказ администрации города в согласовании митинга признал незаконным. В дальнейшем это справедливое судебное решение было успешно обжаловано городской администрацией в Судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа. С чем, естественно, никак не могли согласиться организаторы митинга. Судебная тяжба между ними и городской администрацией приобрела затяжной характер и не позволила организаторам митинга провести его в намеченные сроки. Даже если в итоге им когда-нибудь удастся отстоять право на проведение митинга перед зданием городской администрации, сам митинг рискует потерять свою актуальность.

Нередко органы власти объясняют свой отказ в «согласовании» митинга в заявленном организаторами месте необходимостью обеспечения бесперебойной работы городского транспорта. Предложение об изменении места проведения митинга в определенных конкретных обстоятельствах могло бы, наверное, считаться «мотивированным», если бы было адресовано организаторам всех публичных мероприятий без исключения. Когда же организаторам одного мероприятия в «согласовании» отказывают, а другого – на том же самом «критически важном» месте – нет, нельзя не прийти к выводу о предвзятости и административном произволе. Сказанное относится и к случаям, когда в «согласовании» публичного мероприятия отказывают со ссылкой на то, что заявленное организаторами место уже «согласовано» для другого мероприятия, уведомление о котором было якобы подано раньше.



В мае отчетного года администрация г. Ростова-на-Дону отказала в «согласовании» митинга на одной из центральных городских площадей на том основании, что в том же месте и в то же время было запланировано некое культурно-массовое мероприятие, посвященное борьбе с курением. Организаторам митинга было предложено провести его на безлюдной городской окраине. Те, в свою очередь, с этим не согласились и выразили готовность провести митинг рядом с первоначально заявленным местом. В этом им также было отказано. Кроме того, городская администрация отказалась предъявить организаторам документальные доказательства того, что уведомление о публичном мероприятии борцов с курением поступило первым.

По счастью, городской суд, проявив редкую принципиальность, вынес решение в пользу организаторов митинга, после чего городская администрация все же «согласовала» его проведение.

Гораздо чаще, однако, суды в подобных случаях встают на сторону органов власти.

Решением Кировского районного суда г. Ярославля от 30.03.2011 г. организаторам митинга было отказано в удовлетворении жалобы на действия местной администрации, не «согласовавшей» его проведение со ссылкой на то, что выбранное место было уже выделено под культурно-массовое мероприятие молодежной организации одной из политических партий. Не нашел суд и возможности «согласовать» оба публичных мероприятия, «разведя» их по времени.

Описанная история представляется вполне типичной. Организаторы «неприятных» власти митингов регулярно извещаются о том, что выбранное ими место занято под культурно-массовые мероприятия, например, каких-то молодежных движений. Представители последних, в свою очередь, открыто заявляют о намерении «застолбить» за собой все площадки, на которых хотели бы митинговать сторонники оппозиции. И это намерение реализуется. Так, например, администрация г. Иванова в декабре отчетного года дважды отказала одной из оппозиционных партий в «согласовании» митингов со ссылкой на то, что все пригодные для их проведения площадки уже заняты под мероприятия конкурентов.

Соперничество политических сил – вещь нормальная, а избираемая ими тактика, если она не противоречит закону – это их дело. Но органы власти должны сохранять в подобном соперничестве беспристрастность и не

отдавать преимущества кому бы то ни было. При таком подходе многие, если не практически все трудности могут быть преодолены. Так, например, «конкурирующие» уведомления стоило бы, видимо, «разводить» не только по времени, но и по месту проведения мероприятий. При этом понятно, что альтернативное место проведения того из них, которое по тем или иным причинам «неприятно» органу власти должно быть в полной мере равноценно первоначально заявленному. В ситуации конкуренции уведомлений о проведении публичных мероприятий многое зависит и от их организаторов. От них тоже требуется здравый смысл и добрая воля. Продуктивным в этой связи представляется практика включения в уведомление не одного, а двух-трех альтернативных мест. Эта практика успешно прошла апробацию в процессе «согласования» нескольких больших митингов, организованных в г. Москве в период с конца декабря отчетного года по начало февраля 2012 года.

Представляется также, что организаторы публичного мероприятия должны обладать правом ознакомиться с «конкурирующим» уведомлением. В целом, конечно, процедура подачи уведомлений должна быть максимально прозрачной. Для этого все поступающие в орган власти уведомления, по мнению Уполномоченного, следовало бы немедленно размещать на сайте органа власти в сети Интернет.

После «согласования» условий проведения публичного мероприятия львиная доля ответственности за обеспечение конституционного права его участников на свободу собраний ложится на правоохранительные органы. Здесь также имеется немало проблем, которые трудно объяснить только нерадивостью или неопытностью исполнителей. Проход участников к месту проведения мероприятия зачастую организован плохо. И прекращается со ссылкой на превышение норм заполняемости, даже в тех случаях, когда сами указанные нормы не установлены региональными нормативными правовыми актами, что незаконно. Больше того, превышение норм заполняемости порой определяется «на глазок». При этом случается и так, что, прекращая доступ

на мероприятие по причине превышения норм заполняемости, сотрудники полиции количество собравшихся завышают, а публикуя итоговую информацию о мероприятии, наоборот, занижают. Имеют место и попытки «цензуры» плакатов и лозунгов. Большие нарекания вызывают действия сотрудников полиции после завершения публичных мероприятий. Понятно, что организовать выход большого количества людей с места проведения мероприятия объективно труднее, чем приход. Однако это отнюдь не оправдывает ни произвольное ограничение маршрутов выхода, ни столь же произвольную квалификацию передвижения групп людей как «несанкционированного» шествия с его немедленным жестким разгоном.

Особо следует сказать о действиях сотрудников полиции в отношении участников «несогласованных» публичных мероприятий. В таких случаях крайне важно учитывать, являются ли «несогласованные» мероприятия мирными или же они сопряжены с применением насилия и чреватые поэтому перерастанием в массовые беспорядки.

Со своей стороны, Уполномоченный считает необходимым подчеркнуть, что действующее законодательство никак не предусматривает юридической возможности применения силы и задержания участников пусть даже «несогласованной» или спонтанной мирной акции.

После согласованного митинга на Чистопрудном бульваре в г. Москве 5 декабря отчетного года часть его участников попыталась мирно проследовать в сторону Лубянской площади. Эта попытка, возможно, обусловленная в том числе и намерением попасть в метро на станции «Лубянка», была немедленно квалифицирована как «несогласованное шествие» и жестко пресечена, после чего были проведены массовые задержания как митингующих, так и случайных прохожих. Среди задержанных оказался даже представитель Уполномоченного, присутствовавший на митинге по его поручению в качестве наблюдателя.

Всем без исключения задержанным была вменена ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции). Рапорты сотрудников полиции об этих якобы имевших место нарушениях оказались написаны как «под копирку», одними и теми же словами и речевыми оборотами.

В этой связи Уполномоченный хотел бы обратить внимание на то, что положения действующего законодательства, не допускающие применения силы в отношении мирных акций, приняты не случайно. Эти положения нацелены на формирование у сотрудников полиции устойчивого навыка корректного и спокойного восприятия публичных мероприятий, допускающего силовое вмешательство лишь при их перерастании в массовые беспорядки. Во всех прочих случаях роль полиции сводится к оказанию помощи гражданам в реализации их права на мирные собрания, а также к обеспечению общественного порядка в месте проведения публичного мероприятия.

Уполномоченный вынужден также отметить, что 5 декабря отчетного года московская полиция, приступив к массовым задержаниям участников митинга, оказалась к этому, в сущности, не готова. В частности, многим задержанным не были предоставлены для ознакомления материалы их дел, не были вручены копии протоколов, не разъяснены права. Не уведомили и родственников задержанных. Последним также не предоставили бумагу и ручку. Учитывая, что все ходатайства подаются в административном процессе только письменно, Уполномоченный считает это существенным нарушением права задержанных на защиту.

Очень остро встал также вопрос обеспечения задержанных питанием. Согласно п. 4 Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 г. № 627, задержанные на срок более трех часов обеспечиваются по норме питания для подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах и в изоляторах временного содержания. Между тем задержанные в г. Москве 5 декабря питанием обеспечены не были.

В этой связи Уполномоченный обратился к руководству ГУ МВД России по г. Москве с просьбой сообщить о причинах, препятствующих

обеспечению питанием лиц, задержанных в административном порядке. Из полученного ответа следует, что проблема лежит не в финансовой, а в организационной плоскости. Обеспечение питанием большого количества задержанных потребует переоборудования и перепланировки зданий органов внутренних дел, создания системы контроля за соблюдением санитарно-эпидемиологических норм, приобретения необходимого оборудования, введения дополнительных должностей обслуживающего и медицинского персонала.

По мнению Уполномоченного, в определенной степени отмеченную проблему можно решить путем передачи функции по обеспечению питанием задержанных коммерческой организации на договорной основе.

Несмотря на отмеченные проблемы с реализацией конституционного права на свободу собраний, отчетный год завершился скорее на мажорной ноте. Дважды в декабре – 10-го и 24 числа – в крупнейших городах России состоялись многотысячные митинги под общим лозунгом «За честные выборы». В большинстве городов в ходе подготовки и проведения митингов и их организаторы, и органы государственной власти проявили себя с самой лучшей стороны. В частности, в г. Москве, органы власти и в том и в другом случае внесли действительно мотивированные предложения об изменении места проведения митингов, а их организаторы с этими предложениями разумно согласились. Большинство митингов были хорошо организованы, и обошлись без привычных массовых задержаний. Близкими к образцовым оказались и действия полиции, которая вела себя вполне корректно и предупредительно по отношению к митингующим и на деле обеспечила их безопасность.

Впрочем, в «бочке меда» конституционного порядка не обошлось, увы, без «ложки дегтя» беззаконий. Особенно «отличились» власти г. Нижнего Новгорода.

13 декабря отчетного года организаторы митинга «За честные выборы» в г. Нижнем Новгороде подали в городскую администрацию уведомление о его проведении 24 декабря на площади Минина. Со своей

стороны, городская администрация, не «согласовав» заявленное место митинга, предложила организаторам восемь альтернативных площадок для его проведения, в том числе площадь Свободы, попросив выбрать одну из них и подать на этот счет письменное «дополнение» к первоначальному уведомлению. Что организаторы и сделали 19 декабря, согласившись провести митинг на площади Свободы. На этом деловая часть процедуры уведомления закончилась, и начался фарс.

21 декабря городская администрация решила взять назад свое собственное предложение о проведении митинга на площади Свободы, сообщив организаторам, что размещение там «большого количества людей является проблематичным». Взамен «проблематичной» площади Свободы организаторам опять предложили альтернативные площадки, письменно согласиться на одну из которых у них уже не было времени.

В итоге 24 декабря на площади Свободы собралось около одной тысячи человек, которые и были разогнаны ОМОНОм. Организаторы митинга, объявленного властями «незаконным», были задержаны.

Такое поведение городской администрации нельзя не расценить как воспрепятствование реализации конституционного права на мирные собрания. Что же касается местной полиции, то она своими действиями еще раз подтвердила собственную незавидную репутацию.

В целом, конечно, приведенный пример побуждает задуматься не столько о причинах самоуправства должностных лиц администрации г. Нижнего Новгорода, сколько о том, что регулирование конституционного права на мирные собрания по-прежнему осуществляется исключительно в «ручном режиме» путем произвольного толкования или даже игнорирования действующего законодательства о публичных мероприятиях. Иными словами, вопрос о том, как сделать уведомительный порядок одинаково работающим в «автоматическом режиме» для организаторов всех публичных мероприятий в отчетном году остался без ответа.

Также весьма характерно, что органы власти, требуя от заявителей публичного мероприятия неукоснительного исполнения норм законодательства, что, безусловно, правильно, сами эти нормы исполняют далеко не всегда. Так, например, поданные с нарушением установленных законом сроков уведомления о публичных мероприятиях безусловно отклоняются. Зато обоснованные предложения органа власти об изменении места и (или) времени проведения мероприятия, которые должны быть

направлены органом власти заявителю в течение трех дней со дня получения уведомления зачастую задерживаются. Публичное мероприятие в таких случаях считается «несогласованным», несмотря на то, что установленную процедуру нарушили не его организаторы, а орган власти. (Именно так произошло в декабре отчетного года в городах Белгороде, Брянске, Волгограде, Иванове, Кирове, Краснодаре, Омске, Самаре и Челябинске.). Между тем опыт показывает, что попытки организаторов оспорить в суде отказ в «согласовании» публичного мероприятия, в том числе со ссылкой на нарушение закона самим органом власти, чаще всего обречены на провал.

Пытаясь разобраться в хитросплетениях законодательства о публичных мероприятиях, многие эксперты приходят к выводу о том, что оно содержит ряд противоречивых положений, требующих уточнений. Со своей стороны, Уполномоченный не разделяет мнение о том, что для утверждения уведомительного порядка проведения публичных мероприятий требуется непременно внести поправки в действующее законодательство. На самом деле для этого хватило бы коррективов в практике применения ныне действующего законодательства. В частности, по мнению Уполномоченного, следовало бы исходить из того, что **публичное мероприятие считается согласованным, если в установленный законом трехдневный срок от органа власти не поступило мотивированное предложение об изменении места и времени его проведения.** Принципиально важно также, чтобы само это предложение было действительно **обоснованным (мотивированным)** и не противоречило целям, которые преследуют организаторы публичного мероприятия. Главная их цель в том, чтобы донести свою точку зрения до всего общества, а потому предложение о переносе мероприятия в заведомо малолюдное место **не может считаться мотивированным.** В случае же, если вопрос о согласовании публичного мероприятия оказывается вынесен на рассмотрение суда по причине непреодолимых разногласий между организатором мероприятия и органом власти, было бы правильным

исходить из того, что **именно последний должен доказать обоснованность своей позиции.**

Предлагаемые выше меры совершенствования практики применения законодательства о публичных мероприятиях, разумеется, не могут считаться панацеей. В конечном счете реализация конституционного права на мирные собрания это вопрос не только правоприменительной практики, но также, а, возможно, и в первую очередь, политической зрелости государства и гражданского общества. В демократическом государстве граждане чаще всего выходят на улицу, чтобы заявить свое несогласие с теми или иными аспектами его политики. Эта, порой неприятная для власти, норма политической и общественной жизни, помогает государству стать в конечном счете сильнее, честнее и справедливее. Научиться понимать столь очевидную истину – наша общая задача.

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

В начале декабря отчетного года прошли выборы в Государственную Думу, сразу после завершения которых началась подготовка к выборам Президента Российской Федерации.

Главной особенностью прошедших парламентских выборов стала ощутимо возросшая активность избирателей, выразившаяся не столько в увеличении явки на голосование, сколько в интересе к его официальным итогам, не получившим, как известно, единодушного признания в обществе. Широкий разброс мнений – признак зрелости гражданского общества. Нельзя, однако, не заметить, что «взросление» нашего общества, равно как и расширение его возможностей контролировать процесс выборов с помощью современных технологий оказались, похоже, неожиданны для некоторых государственных органов. Что, в частности, проявилось в их повышенно нервной непонятной реакции на попытки мониторинга нарушений в ходе предвыборной кампании, самого голосования и подсчета голосов. Так, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации



в конце ноября отчетного года направил Генеральному прокурору Российской Федерации письмо с обвинениями в адрес Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «Голос». По мнению Председателя ЦИК, деятельность указанной Ассоциации была направлена против «одной из партий» и могла быть расценена как «покушение на присвоение властных полномочий». Генеральная прокуратура, не нашла оснований привлечь Ассоциацию «Голос» к ответственности по двум из трех пунктов «обвинений», предъявленных ей Председателем ЦИК. С одним пунктом этих «обвинений» прокуратура все же согласилась.

В связи с размещением в сети Интернет интерактивной «Карты нарушений» Мещанская межрайонная прокуратура г. Москвы возбудила в отношении Ассоциации «Голос» дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ. Всего за день материалы дела были подготовлены и направлены в суд. Который столь же оперативно вынес свое решение.

Решением мирового судьи судебного участка № 383 Мещанского района г. Москвы от 02.12.2011 г. Ассоциация «Голос» была признана виновной в нарушении ч. 1 ст. 5.5 КоАП РФ и подвергнута денежному штрафу на сравнительно небольшую сумму.

Со своей стороны, Уполномоченный хотел бы обратить внимание на не поддержанный прокуратурой тезис «обвинения» Председателя ЦИК о том, что в распространявшейся Ассоциацией «Голос» информации преобладали негативные комментарии действий одной из крупных политических партий. Уполномоченный не усматривает в этом чего-то необычного или тем более криминального. Самая мощная политическая сила всегда и везде оказывается в фокусе общественного внимания и зачастую становится объектом острой критики оппонентов.

По информации заместителя Председателя ЦИК, по состоянию на конец декабря отчетного года в избирательные комиссии всех уровней поступило 2,7 тыс. жалоб. Также в конце декабря по итогам избирательной кампании МВД России составило 2 тыс. протоколов об административных правонарушениях и возбудило 53 уголовных дела, а в Следственный комитет Российской Федерации поступило 259 сообщений о преступлениях. В

середине января 2012 года Генеральный прокурор Российской Федерации доложил Президенту страны о примерно 3 тыс. случаев выявленных нарушений, о 95 нарушителях, привлеченных к административной ответственности, и о возбуждении двух уголовных дел.

Сообщений о нарушениях избирательных прав, опубликованных в СМИ и в Интернете, как обычно, оказалось значительно больше. А массовые выступления граждан «За честные выборы», прошедшие в ряде крупных городов России в декабре отчетного года, позволяют предположить, что проблема честных и транспарентных выборов в нашей стране не является надуманной и заслуживает серьезного внимания. Такое мнение разделяют и высшие органы государственной власти нашей страны, внесшие весомые предложения о совершенствовании контроля за выборами. Эти инициативы, равно как и предложения, выдвинутые различными силами оппозиции, по мнению Уполномоченного, нуждаются в тщательном и беспристрастном обсуждении и согласовании. Отправной точкой в этой работе могут стать предложения о реформе политической системы страны, сформулированные в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

О необходимости совершенствовать правовые механизмы избирательного процесса, повышать юридическую грамотность и добросовестность его участников свидетельствуют, в частности, примеры, приводимые ниже.

Осенью отчетного года в СМИ появились сообщения о том, что размещенные во многих городах страны агитационные материалы одной из партий похожи на рекламные плакаты ЦИК России практически до степени смешения. В связи с этим избиратель К. обратился в ЦИК с жалобой, в которой просил проверить изложенный факт и дать ему правовую оценку. Жалоба избирателя попала на рассмотрение в Московскую областную избирательную комиссию, которая направила в прокуратуру, а также в СК РФ и МВД России заявление с требованием привлечь К. к уголовной ответственности за клевету.

Удивленный таким отношением должностных лиц к праву граждан на подачу жалобы в государственные органы, Уполномоченный, со своей стороны, официально обратился в прокуратуру Московской

области с просьбой проинформировать его о результатах рассмотрения указанного заявления.

На момент подписания настоящего доклада ответ прокуратуры еще не поступил.

\* \* \*

В самом начале декабря отчетного года активисты одной из молодежных организаций провели в Московском государственном университете акцию «Политические лохотронщики и лохи», в ходе которой раздавали студентам стилизованные игральные карты с карикатурным изображением и оскорбительными характеристиками лидеров ряда оппозиционных политических партий, участников думских выборов. Такие действия были явно нацелены на создание у избирателей отрицательного отношения к кандидатам в депутаты от оппозиционных политических партий, то есть носили характер предвыборной агитации.

В этой связи Уполномоченный обратился к прокурору г. Москвы с просьбой проверить все обстоятельства распространения указанных агитационных материалов, установить источники финансирования их изготовления, а при подтверждении фактов нарушения закона привлечь виновных лиц к административной ответственности.

В поступившем вскоре ответе прокуратуры сообщалось о том, что обращение Уполномоченного было передано для рассмотрения по существу в Московскую городскую избирательную комиссию, которая осуществляет контроль за соблюдением порядка предвыборной агитации. На момент подписания настоящего доклада ответ оттуда не поступил.

Как представляется, два приведенных выше примера опасны тем, что могут породить (или усилить) сомнения в готовности иных государственных осуществлять беспристрастный контроль за выборами. А подобные сомнения нередко чреваты нарастанием раздражения в обществе и, в конечном счете, дестабилизацией демократических институтов государственной власти. Так, порой, случается, когда нарушается обратная связь между властью и гражданами.

В этой связи следует напомнить о том, что действующее уголовно-процессуальное законодательство, а именно статьи 20 и 21 УПК РФ, относит общественно опасные нарушения в ходе предвыборной кампании, процесса голосования и подсчета голосов к категории публичных, то есть таких, для расследования которых не требуется обращения конкретного пострадавшего.

Проще говоря, закон в таких случаях предоставляет следователю право самому возбудить уголовное дело и приступить к его расследованию на основании любых сообщений, опубликованных в СМИ или размещенных в сети Интернет. Больше того, ч. 3 ст. 148 УПК РФ прямо устанавливает, что «информация об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, распространенного средством массовой информации, подлежит обязательному опубликованию».

С учетом сказанного утверждения некоторых представителей следственных органов о невозможности проверки сообщений о нарушениях избирательного законодательства без соответствующих заявлений кого-то из потерпевших рассматриваются Уполномоченным как неубедительные.

В докладе за 2010 год Уполномоченный подчеркивал необходимость массового внедрения современных технических средств обработки информации о голосовании и прежде всего, конечно, КОИБов, позволяющих во многом обезопасить процесс подсчета голосов от присущих человеку ошибок и злоупотреблений, сделав его деполитизированным и прозрачным. По данным ЦИК России, на прошедших в декабре отчетного года всеобщих выборах КОИБы были установлены только на 5 тыс. избирательных участков, коих всего имелось свыше 95 тысяч. Понятно, что КОИБы – машины дорогостоящие, но, право, жаль, что на их внедрение так и не нашлось средств. (Весьма отрадно, в этой связи, что в преддверии президентских выборов технической модернизации избирательного процесса было уделено так много внимания.)

В условиях, когда на парламентских выборах бюллетени пришлось считать по старинке, а итоговые данные вносить в протоколы от руки, резко возросло значение субъективного фактора, а особая ответственность за выявление фактов подтасовок легла на плечи наблюдателей. Последних оказалось очень много, что следует только приветствовать. Как, впрочем, и их хорошую техническую оснащенность. К сожалению, работа наблюдателей

порой не встречала поддержки у ЦИК России и некоторых других органов, отвечавших за соблюдение избирательного законодательства.

Так, Председатель ЦИК лично пожаловался Генеральному прокурору страны на опубликованную в СМИ статью одного из инициаторов проекта «Гражданин Наблюдатель». На что именно жаловался Председатель ЦИК, неизвестно, поскольку на сайте ЦИК был почему-то размещен только ответ на его жалобу за подписью Первого заместителя Генерального прокурора. Из ответа усматривалось, что «крамольная» статья была направлена прокурору г. Москвы «в целях оперативного реагирования... для проведения проверки и принятия при наличии оснований соответствующих мер». Нашлись ли в итоге основания для принятия «соответствующих мер» к «Гражданину Наблюдателю», на момент подписания настоящего доклада было неизвестно. Со своей стороны, Уполномоченный хотел бы подчеркнуть, что рассматривает указанный общественный проект как весьма интересную и продуктивную попытку независимого контроля за выборами, достойную одобрения и поддержки. Ведь своевременное выявление ошибок и подтасовок на выборах повышает доверие общества к избранному органу власти, а значит, и стабильность в стране.

Между прочим, Уполномоченный имел возможность на собственном опыте почувствовать сколь «ревниво» относятся иные избирательные комиссии к попыткам независимого контроля за их работой.

В конце ноября отчетного года, желая проверить поступившую к нему информацию о подготовке к так называемому «карусельному» (многократному) голосованию по открепительным удостоверениям в г. Москве, Уполномоченный направил в Московскую городскую избирательную комиссию письмо с просьбой предоставить ему по окончании выборов копии протоколов об итогах голосования и копии списков избирателей в части, содержащей информацию о лицах, проголосовавших по открепительным удостоверениям.

Эту законную просьбу Московская городская избирательная комиссия категорически отклонила, сославшись на то, что рассматривает ее как попытку недопустимого вмешательства в свою деятельность. Подобная позиция представляется необоснованной, ибо Уполномоченный, запрашивая необходимые ему копии официальных

документов, не пытался ограничить возможности Московской городской избирательной комиссии осуществлять свою деятельность.

Следует также иметь в виду, что Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», на который опирался Уполномоченный, направляя свой запрос, как известно, пользуется приоритетом перед Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В связи с неисполнением Московской городской избирательной комиссией требований ст. 34 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный в конце декабря отчетного года обратился к прокурору г. Москвы с просьбой дать правовую оценку указанным действиям. На момент подписания настоящего доклада запрошенные Уполномоченным документы еще не поступили. (См. приложение 2.9.1.)

Рассматривая вопросы реализации в отчетном году конституционного права избирать и быть избранным, Уполномоченный в соответствии со своим мандатом воздержался от упоминания о конкретных приемах сомнительных избирательных технологий, информацией о применении которых полны СМИ и Интернет. Вместе с тем он ожидает ее полной и беспристрастной проверки силами компетентных государственных органов. Результаты этой проверки должны быть представлены обществу, а виновные в нарушениях избирательных прав граждан – понести установленное законом наказание.

## **10. Право на собственность**

Реализация права на собственность помимо возможности свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ею сопряжена также с исполнением таких законодательно установленных процедур, как ее регистрация, уплата таможенных пошлин, налогообложение и т.д. В своем докладе за 2010 год Уполномоченный обращал внимание на некоторые «процедурные» ограничения права на собственность, не вполне отвечающие требованиям правовой определенности и соразмерности.

Одно из таких ограничений оказалось связано с расширительным применением понятия «внутренние водные пути» в подзаконных актах, что

вынуждало владельцев даже надувных лодок и байдарок, используемых на несудоходных реках и водоемах, проходить процедуру их регистрации, в том числе включающую и оформление права плавания под Государственным флагом Российской Федерации. На обременительность и несоразмерность такого требования в 2010 году пожаловались Уполномоченному несколько заявителей. Изучение проблемы позволило выявить противоречие между Правилами пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации (утверждены Приказом МЧС России от 29.06.2005 г. № 502), требовавшими их непременно регистрации, и положениями Гражданского кодекса и Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, предполагающими регистрацию только судов, используемых для перевозки грузов, пассажиров, их собственности. В этой связи Уполномоченный обратился в МЧС России с предложением регистрировать только суда, используемые в указанных целях, и только на судоходных реках.

Оперативно отреагировав на предложения Уполномоченного, МЧС России совместно с Минтрансом России уже в апреле отчетного года внесли в Государственную Думу законопроект, имеющий целью уточнение понятия «маломерное судно». Законопроект, в частности, предусматривает отмену государственной регистрации маломерных судов массой до 100 кг с мощностью двигателя до 5 л.с. включительно. (См. приложение 2.10.1.)

С практической точки зрения, решение, найденное МЧС и Минтрансом, представляется, пожалуй, даже более рациональным, чем то, что предлагал Уполномоченный. Другое дело, что с правовой точки зрения оно, как нетрудно заметить, не позволяет полностью устранить противоречие между упомянутыми Правилами и положениями обоих кодексов. В ноябре 2011 года указанный законопроект был принят в первом чтении.

Судя по почте Уполномоченного, действующие правила таможенного оформления грузов и взимания пошлин за их провоз через границу также несвободны от положений, не вполне обоснованно ограничивающих право на

собственность. Речь, в частности, идет о некоторых особенностях нормативного регулирования вопросов перемещения через российскую таможенную границу имущества беженцев, вынужденных переселенцев, а также лиц, прибывающих на постоянное жительство в Российскую Федерацию.

Межправительственное соглашение России, Белоруссии и Казахстана от 18 июня 2010 года «О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском» определяет условия, при выполнении которых физические лица, признанные беженцами, вынужденными переселенцами или прибывающими (переселяющимися) на постоянное жительство, освобождаются от уплаты таможенных платежей на ввозимое имущество.

Так, например, имущество лиц указанных категорий должно быть ввезено не позднее, чем через 18 месяцев после их прибытия на постоянное место жительства в одно из государств – членов таможенного союза. По истечении 18-месячного срока ввозимое имущество подлежит таможенному обложению в обычном порядке. При всем уважении к этой, на первый взгляд, разумной норме названного Соглашения она представляется Уполномоченному избыточной, способной создать переселенцам непреодолимые препятствия для реализации их права на собственность. Ведь переселенцы в своем большинстве – небогатые люди, нередко преклонного возраста и отнюдь не богатырского здоровья. На переезд в другую страну многие из них решаются не от хорошей жизни. Кто-то из них вполне может пропустить установленный срок по незнанию, кто-то столкнется с трудностями при реализации недвижимого имущества в стране, которую покидает, у кого-то просто не хватит средств оплатить доставку своего немудреного скарба к новому месту жительства.

В марте отчетного года Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области обратился к федеральному Уполномоченному в защиту прав Б., прибывшей на постоянное жительство в Россию из



Узбекистана. Немолодая женщина, малоимущая, не успев уложиться в 18-месячный срок, получила от российских налоговых органов требование об уплате таможенных пошлин в размере 240 тыс. рублей.

Самое любопытное, что Б. прибыла в Россию в июне 2010 года, а контейнер с ее личными вещами был отправлен в ноябре того же года. Всякий поймет, что в 18-месячный срок ввоза имущества Б. уложилась с большим запасом. Но с точки зрения закона, она его превысила, ибо согласно ст. 2 упомянутого Соглашения, на которую сослались наши таможенники, **датой ее прибытия в Россию считалась не дата ее фактического прибытия, а дата получения необходимого для этого документа**, в данном случае российского паспорта. Б. получила его еще весной 2008 года, потом долго болела и переехать на родину не могла, а срок-то «тикал». И в итоге «натикал» бедной женщине непосильный платеж.

С учетом того, что Б. пропустила срок беспошлинного ввоза своего имущества в Россию по сугубо уважительной причине, федеральный Уполномоченный рекомендовал своему коллеге в Волгоградской области помочь ей обратиться в суд для восстановления этого срока.

Сам же федеральный Уполномоченный в августе отчетного года обратился к руководителю Федеральной таможенной службы с предложением проработать вопрос об отмене нормы, устанавливающей 18-месячный срок беспошлинного ввоза имущества переселенцев, при необходимости заменив ее на положение о том, что право беспошлинного ввоза имущества предоставляется им только один раз. «Добро» на это предложение таможня не дала, сочтя его выгодным только для «недобросовестных участников внешнеэкономической деятельности», замышляющих «ввоз в Российскую Федерацию товаров с уклонением от уплаты таможенных платежей». (См. приложение 2.10.2.)

Со своей стороны, Уполномоченный, присягнувший защищать права человека, руководствуясь как законом, так и голосом совести, считает необходимым заявить, что ведомственная позиция, исходящая из презумпции нечестности и злонамеренности всех граждан, безнравственна. Кроме того, она еще и бесполезна, как замок на двери, установленный, как известно, от честных людей. Опыт показывает, что злоумышленники находят лазейки в

любой даже самой совершенной норме закона, особенно если им помогают в этом бесчестные должностные лица.

Между тем упомянутая в примере российская гражданка Б. не смогла отстоять в суде свое право на беспощинный ввоз в Россию личного имущества. Столь предсказуемый исход судебной тяжбы «рядового» гражданина с государством вызывает в данном случае особое сожаление. Дело в том, что возможность помочь Б., не нарушая при этом положения ст. 2 Межправительственного соглашения, все-таки была. Ведь эта статья позволяет определить дату прибытия переселенца не только по дате получения необходимых въездных документов, но и путем признания переселенца «прибывшим» в страну нового проживания в соответствии с ее национальным законодательством. Иными словами, для того, чтобы избавить Б. от несправедливых таможенных платежей не требовалось нарушать Соглашение: его всего лишь нужно было грамотно применить в интересах конкретного человека.

Еще один пример применения законодательства, на этот раз налогового и земельного, далеко не во благо собственника Уполномоченный выявил в процессе работы с обращением депутата Ишимской городской Думы.

Это обращение поступило к Уполномоченному еще в конце 2009 года. Заявитель сообщил о том, что администрация г. Ишима Тюменской области издала ряд распоряжений, «уточнивших» границы и площадь земельных участков под многоквартирными жилыми домами. При этом в процессе «уточнения» земельный налог для собственников жилья в домах на 75 участках вырос в разы по сравнению с тем, что платили собственники такого же жилья в точно таких же домах на участках по соседству.

Уполномоченный обратился в прокуратуру Тюменской области с просьбой о проведении проверки и принятии мер прокурорского реагирования. По результатам проверки главе городской администрации было внесено представление об устранении нарушений закона, которое исполнено не было. В связи с этим Ишимский межрайонный прокурор был вынужден обратиться в суд с иском о признании незаконным одного из упомянутых распоряжений городской администрации. Судом иск был удовлетворен.

В итоге только к началу отчетного года прокуратура Тюменской области смогла уведомить Уполномоченного о восстановлении прав граждан, проживающих в домах на 75 злополучных участках.

В качестве послесловия. Хотелось бы сказать о том, что упорство, с которым городская администрация отстаивала свое неправомерное решение, было, как представляется, продиктовано не только заботой о чести мундира. Возможно, этому способствовало и то обстоятельство, что в соответствии с законодательством земельный налог отнесен к местным налогам и сборам и, соответственно, поступает в местный бюджет. Такое предположение, в свою очередь, наводит на мысль о том, что попытки наложить на собственников жилья незаконное налоговое бремя могут оказаться достаточно распространенным явлением. Что, естественно, требует внимания со стороны контролирующих органов.

Действующее налоговое законодательство предусматривает льготы по уплате налогов, в частности, для инвалидов. Так, лица этой категории, воспользовавшиеся правом на приобретение специально оборудованных автомобилей через органы социальной защиты, в силу подп. 2 п. 2 ст. 358 Налогового кодекса Российской Федерации освобождены от уплаты транспортного налога. На практике, к сожалению, реализация таких налоговых льгот зачастую зависит от компетентности и добросовестности сотрудников налоговых инспекций.

В сентябре отчетного года к Уполномоченному обратился заявитель У., инвалид. Он сообщил о том, что сотрудники межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 3 по Ленинградской области, по сути дела, отказались рассматривать его заявление об освобождении от уплаты транспортного налога на приобретенный через органы социальной защиты спецавтотранспорт.

Уполномоченный обратился к начальнику областного УФНС с просьбой проверить правомерность действий сотрудников районной налоговой инспекции.

Проведенная по обращению Уполномоченного служебная проверка без труда установила, что перерасчет налога был осуществлен в нарушение действующего законодательства. Межрайонной инспекции было поручено исчислить транспортный налог надлежащим образом.

По результатам проверок с работниками инспекции проведена техническая учеба по недопущению впредь подобных нарушений. Больше таких ошибок они, вероятно, не допустят.

В отчетном году Уполномоченный в своей практике столкнулся и с прямым нарушением права на собственность.

Жилищный кодекс Российской Федерации предусматривает выплату компенсации собственнику за жилье, утраченное им в результате сноса многоквартирного дома. На деле, однако, органы местного самоуправления, вынося и реализуя решение о сносе многоквартирного дома, зачастую не предпринимают мер по установлению места жительства отсутствующих собственников квартир и, как следствие, лишают их права на получение положенных компенсаций.

В отчетном году к Уполномоченному обратился его коллега в Приднестровье с просьбой о восстановлении жилищных прав гражданок России – Ш. и ее дочери. Они переехали в Приднестровье из г. Сургута, ХМАО – Югра, где им в равных долях с бывшим мужем Ш. принадлежала квартира в многоквартирном доме. Получив известие о смерти бывшего мужа, Ш. начала заниматься оформлением наследства, по-прежнему проживая в Приднестровье.

Тут-то и выяснилось, что по заявлению сына умершего Сургутский городской суд ХМАО – Югры своими решениями от 17.10.2002 г. и от 31.01.2008 г. признал Ш. и ее дочь сначала безвестно отсутствующими, а потом умершими. Впоследствии решением Сургутского городского суда от 31.08.2008 г. указанные решения были отменены: Ш. и ее дочь были признаны «воскресшими».

Однако зарегистрировать право собственности Ш. все равно не удалось, ибо дом, в котором находилась ее квартира, еще в 2004 году был снесен в рамках программы ликвидации ветхого жилого фонда.

Установив бесспорный факт нарушения права Ш. и ее дочери на собственность, Уполномоченный направил запросы в администрацию г. Сургута, а также в прокуратуры г. Сургута и Ханты-Мансийского автономного округа. По результатам проверки прокурор г. Сургута направил в городской суд исковое заявление в защиту прав Ш. Со своей стороны, Уполномоченный весной отчетного года направил в суд свое заключение по тому же вопросу.

Вступившим в законную силу решением Сургутского городского суда от 26.05.2011 г. удовлетворено требование прокурора города о предоставлении Ш. и ее дочери на правах собственности однокомнатной благоустроенной квартиры в жилом доме, расположенном в черте г. Сургута.

На момент подписания настоящего доклада информация об исполнении решения суда по этому простому, но затянувшемуся на десятилетие делу к Уполномоченному еще не поступала.

Понятно, что судебная процедура признания физического лица безвестно отсутствующим и умершим – вещь необходимая, но трудоемкая. Без ошибок здесь, наверное, не обойтись. Исправлять же их придется в судебном порядке. Но когда это сделано, восстановление прав «воскресших» на собственность или соответствующую компенсацию должно, по-видимому, осуществляться без привлечения прокуратуры и суда, то есть на основании законодательно предусмотренного механизма.

В отчетном году Уполномоченный столкнулся с проблемой защиты права собственности на недвижимое имущество лиц, содержащихся в местах лишения свободы за границей.

В мае отчетного года к Уполномоченному обратился гражданин России Ч., приговоренный судом Таиланда к длительному сроку лишения свободы и отбывающий наказание в этом государстве. Заявитель сообщил о том, что в результате мошеннических действий его бывшей супруги был лишен принадлежащей ему на правах собственности квартиры в г. Екатеринбурге, а органы прокуратуры, куда он по этому поводу обратился, фактически отказались провести должную проверку обстоятельств случившегося.

Проведенной Уполномоченным проверкой было установлено, что бывшая супруга заявителя приватизировала и продала его квартиру на основании доверенности, якобы оформленной в Консульском отделе Посольства России в Таиланде. (Впоследствии эта квартира была перепродана третьему лицу.) Консульский департамент МИД России в своем ответе на запрос Уполномоченного сообщил, что указанная доверенность в его учреждении в Бангкоке не оформлялась, а подпись заведующего Консульским отделом – была сфальсифицирована.

Вся эта информация вместе с копиями документов была направлена Уполномоченным прокурору г. Екатеринбурга, а также начальнику УМВД России по г. Екатеринбургу. От которых пришли вполне дежурные ответы о том, что «законность» сделок с квартирой, равно как и «подлинность» использованных для этого документов не вызвали у них сомнений.

Такая вызывающее недоумение позиция должностных лиц, призванных как будто охранять закон, и в том числе права граждан, отбывающих наказание за границей, вынудила Уполномоченного обратиться к прокурору Свердловской области. По требованию областной прокуратуры постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено и назначены дополнительные проверки.

На момент подписания настоящего доклада обращение Ч. оставалось на контроле у Уполномоченного.

В этой связи уместно напомнить, что право собственности гражданина Российской Федерации охраняется Конституцией и не зависит ни от его человеческих качеств, ни от неблагоприятных обстоятельств, в которых он может оказаться. А ответственность за проверку подлинности документов, используемых при совершении сделок с недвижимостью, согласно ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» отнесена к компетенции федеральных органов в области государственной регистрации.

### **11. Право на социальное обеспечение**

Право на социальное обеспечение, входящее в группу социальных прав, по-прежнему остается одним из наиболее востребованных конституционных прав в сегодняшней России. Так, наверное, будет всегда, ибо в отличие от многих других прав, для обеспечения которых зачастую достаточно невмешательства государства в дела граждан, реализация права на социальное обеспечение требует от государства позитивных и затратных действий. Между тем возможности государства не безграничны, в зависимости от объективных обстоятельств – экономических, демографических и других – они могут как увеличиваться, так и сокращаться. Именно в силу этого реализация права на социальное обеспечение – вопрос не только оптимальной организации соответствующей государственной политики, но также и ее транспарентности. Иными словами, нуждающиеся в особой заботе государства граждане должны эту политику понимать, должны верить в ее справедливость и честность. Дефицит средств и возможностей государства – порой неизбежен и простителен. Но дефицит внимания государства к правам всех социально уязвимых категорий граждан, дефицит уважения к их чести и достоинству – недопустим.

К сожалению, многие из поступающих к Уполномоченному жалоб на нарушение права на социальное обеспечение содержат примеры бездушного, а иногда просто хамского отношения должностных лиц к беспомощным, целиком зависящим от них людям.

В апреле отчетного года к Уполномоченному обратилась гражданка К., преклонного возраста, проживающая в учреждении социального обслуживания с. Леуза Кигинского района Республики Башкортостан. Заявительница горько сетовала не только на плохие условия проживания, но также на постоянные оскорбления, угрозы и даже рукоприкладство со стороны сотрудников учреждения, на унижение ее человеческого достоинства. По этому поводу К. неоднократно, но, увы, безрезультатно обращалась как в органы местного самоуправления и исполнительной власти республики, так и в правоохранительные органы.

Со своей стороны, Уполномоченный обратился к Прокурору Республики Башкортостан с просьбой проверить изложенные в жалобе К. обстоятельства и в случае их подтверждения принять должные меры прокурорского реагирования.

В июне отчетного года из республиканской прокуратуры пришел ответ, из которого следовало, что проведенная проверка выявила в учреждении, где жила К., многочисленные факты нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства, в связи с чем в отношении заведующего стационарным отделением указанного учреждения было возбуждено административное дело по ст. 6.4 КоАП РФ, а в адрес директора самого учреждения внесено представление об устранении нарушений и привлечении виновных в них лиц к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, прокурором Кигинского района республики в связи с неполнотой проведенных доследственных проверок были отменены процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлению К. о привлечении к уголовной ответственности медицинской сестры за причинение заявительнице телесных повреждений, нанесение ей оскорблений и о нарушениях при выплате ей пенсии. Проведение дополнительных доследственных проверок заявления К. и принятые по их результатам процессуальные решения были взяты на контроль прокуратурой Республики Башкортостан. (См. приложение 2.11.1.)

\* \* \*

Также в апреле отчетного года к Уполномоченному поступило коллективное обращение граждан из Саранского пансионата ветеранов войны и труда Республики Мордовия. Заявители жаловались на безобразные условия проживания в пансионате.

Обращение ветеранов было направлено Уполномоченным на проверку Прокурору Республики Мордовия. И в этом случае проверка выявила факты многочисленных нарушений положений нормативных документов и регламентов. По результатам проверки прокурором Пролетарского района г. Саранска директору этого учреждения внесено представление об устранении нарушений.

Два приведенных выше примера имеют между собой много общего. Во-первых, в обоих случаях выявленные проверками нарушения возникли не столько в связи с нехваткой финансовых средств, сколько по причине халатного отношения должностных лиц к своим обязанностям. Во-вторых, в обоих случаях действия органов прокуратуры оказались оперативными и эффективными. В-третьих, эти действия прокуратуры были предприняты только после обращения Уполномоченного. Приходится предположить, что в обычном режиме органы прокуратуры обеих республик не уделяют должного внимания положению дел в учреждениях социального обслуживания населения.

Проблема дефицита внимания компетентных государственных органов к защите права граждан на социальное обеспечение многогранна.

Из сообщений средств массовой информации Уполномоченный узнал о том, что в г. Санкт-Петербурге администрация метрополитена фактически запретила инвалидам-колясочникам пользоваться этим видом транспорта. Чем, естественно, нарушила их права, установленные ст. 15 Федерального закона от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.10.2008 г. № 1269 «О мерах по созданию инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры и беспрепятственного пользования транспортом».

Реагируя на этот странный сигнал, Уполномоченный в июне отчетного года обратился к прокурору Санкт-Петербургского метрополитена и вице-губернатору г. Санкт-Петербурга с предложением о проведении проверки опубликованных в СМИ сообщений и о принятии мер по устранению нарушений, буде таковые выявятся.



По обращению Уполномоченного прокурор метрополитена внес представление руководителю метрополитена об устранении нарушений и о выполнении требований Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Более того, с работниками ГУП «Петербургский метрополитен» будут отныне проводить регулярный инструктаж о необходимости оказания помощи людям с ограниченными возможностями. (См. приложение 2.11.2.)

«Российская газета» № 5443 (67) от 31 марта 2011 года сообщила о проблемах с обеспечением инвалидов, проживающих в Республике Татарстан, техническими средствами реабилитации (протезно-ортопедическими изделиями), предусмотренными их индивидуальными программами реабилитации.

Изучив приведенную в газете информацию, Уполномоченный обратился к Прокурору Республики Татарстан и к Президенту Республики Татарстан с просьбой о проверке, во-первых, исполнения законодательства о заключении контрактов на оказание услуг по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, а во-вторых – законности решений республиканского Министерства труда, занятости и социальной защиты по этому вопросу. При выявлении нарушений Уполномоченный просил принять меры к их устранению.

В августе отчетного года к Уполномоченному из республиканской прокуратуры поступил ответ, из которого следовало, что в связи с выявленными нарушениями прав инвалидов Министру труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан внесено представление об их устранении.

В обеих описанных ситуациях органам прокуратуры не потребовалось чрезмерных усилий для выявления нарушений действующего федерального законодательства, а органы исполнительной власти при минимальных затратах средств и внимания смогли эти нарушения устранить. Жаль только, что для этого потребовалось вмешательство Уполномоченного, а сообщений в СМИ, в том числе даже в официальном издании федерального правительства, напротив, оказалось совершенно недостаточно. Как не вспомнить в этой связи добрым словом ушедшие советские времена, когда критические выступления в печати обычно становились объектом проверки без лишних понуканий из центра. В те времена, если кто забыл, в газетах

существовали даже рубрики типа «Газета выступила. Что сделано?». В наши дни такие рубрики, к сожалению, лишены смысла.

Еще с 2008 года гражданин М. обращался в разные инстанции с жалобами на нарушение его права на получение мер социальной поддержки, предусмотренных для инвалидов Великой Отечественной войны. В части обеспечения его автотранспортным средством в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 06.05.2008 г. № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов», изданным в связи с празднованием 63-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов. (Этот Указ предполагал лишь единовременное обеспечение автотранспортом инвалидов, состоявших на учете в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации на 1 января 2005 года.)

По этому же вопросу в мае 2011 года М. обратился к Уполномоченному.

Грозненским районным судом Чеченской Республики еще 29 августа 2008 года было вынесено решение, установившее факт постановки М. с 14 марта 1987 года на учет на получение спецавтотранспорта. Исполнительное производство по указанному решению, вступившему в законную силу, до настоящего времени не окончено: должником выступает Министерство труда, занятости и социального развития Чеченской Республики.

Однако, по мнению этого органа, исполнение решения суда в части обеспечения М. легковым автомобилем невозможно в связи с изменениями законодательства, предусмотренными Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, известным как закон о замене льгот ежемесячными денежными компенсациями.

Не согласившись с позицией республиканского министерства, Уполномоченный в мае отчетного года обратился лично к главе Чеченской Республики. Ответ на это обращение федерального Уполномоченного получен не был. Правда, в августе отчетного года сам заявитель М. переслал Уполномоченному письмо, полученное из министерства, в котором инвалиду вновь сообщали о невозможности его обеспечения спецавтотранспортом. Письмо республиканского министерства фактически исходит из необходимости перерегистрации (или новой регистрации) инвалида, зарегистрированного в этом качестве еще в 1987 году.

Упомянутое выше решение Грозненского районного суда от 29.08.2008 г. обжаловано не было и через десять дней, то есть 8 сентября того же года вступило в законную силу. Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.09.2008 г. № 670 списки очередников на получение спецавтотранспорта подлежали представлению в Минздравсоцразвития России к 5 октября 2008 года. Таким образом, у республиканского министерства было чуть меньше месяца для того,

чтобы внести М. в эти списки. По неизвестным причинам сделано этого не было, и заявитель пострадал от бездействия государственного органа. В принципе ничего, видимо, не мешало органам государственной власти Чеченской Республики исправить свою ошибку и найти возможность предоставить М. положенный ему автомобиль. Коль скоро в республике находятся средства на оплату дорогих автомобилей, которые принято дарить футболистам и другим заметным людям, приобрести простенький автомобиль для инвалида было бы, наверное, несложно. Но на нем решили сэкономить.

Таким образом, «в сухом остатке» имеется факт игнорирования республиканским органом исполнительной власти вступившего в законную силу решения Грозненского районного суда, подтвердившего, что еще в 1987 году М. был поставлен на учет для получения спецавтотранспорта. На всю эту переписку ушло три года, а решения вопроса как не было, так и нет.

В связи с изложенным Уполномоченный в ноябре отчетного года был вынужден обратиться к Прокурору Чеченской Республики с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования в целях восстановления прав заявителя, нарушенных в результате бездействия Министерства труда, занятости и социального развития Чеченской Республики. (См. приложение 2.11.3.)

В своих ежегодных докладах Уполномоченный не раз обращался к проблеме защиты права лиц, находящихся на иждивении граждан, застрахованных от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, на получение страховых выплат после смерти последних. При этом Уполномоченный исходил из того, что позиция органов правосудия и Фонда социального страхования Российской Федерации по указанной проблеме основывалась на неверном применении п. 2 ст. 7 Федерального закона от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В связи с таким выводом Уполномоченный неоднократно обращался к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением об обобщении судебной практики и направлении судам разъяснений о правильном применении указанной нормы.

В отчетном году было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2011 г. № 2 «О применении судами

законодательства об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», установившее, что смерть застрахованного, наступившая как в результате несчастного случая на производстве, так и вследствие профессионального заболевания, является основанием для возникновения у его иждивенцев права на получение страховых выплат, если страховое обеспечение предоставлялось при жизни самому застрахованному.

С учетом наличия вынесенных ранее в противоречии с указанной позицией многочисленных судебных решений они должны, очевидно, подлежать отмене. Однако в большинстве случаев оказывается невозможным обжаловать вступившие в законную силу судебные решения, так как установленные законом процессуальные сроки на обращение в суд надзорной инстанции истекли. Единственной возможностью защиты прав граждан в сложившейся ситуации является пересмотр судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам.

Вместе с тем в перечне оснований для пересмотра судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам отсутствует такое основание, как изменение судебной практики применения правовой нормы постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Поэтому суды отказывают в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам ранее вынесенных и вступивших в законную силу судебных решений.

По мнению Уполномоченного, отсутствие в настоящее время необходимого правового регулирования не может служить основанием для умаления права граждан на судебную защиту и социальное обеспечение.

Учитывая социальную важность изложенной проблемы и необходимость защиты прав граждан, Уполномоченный вновь обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о направлении судам общей юрисдикции разъяснений о порядке пересмотра таких судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам.

Как следует из поступившего ответа, позиция Уполномоченного заслуживает внимания. В этой связи изучается возможность разрешения затронутого вопроса в рамках разработки проекта соответствующих дополнений в указанное выше Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации. (См. приложение 2.11.4.)

Анализ жалоб граждан, являющихся получателями платежей по договорам пожизненного содержания с иждивением или пожизненной ренты, свидетельствует о нарушениях их социальных прав ненадлежащим правовым регулированием порядка исчисления платежей по названным гражданско-правовым обязательствам.

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 27.11.2008 г. № 11-П, положения ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 19.06.2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» признаны не соответствующими Конституции России, поскольку предусмотренные ими платежи, выплачиваемые получателям по указанным гражданско-правовым договорам в размере 83 рублей 49 копеек (с 1 июля по 31 декабря 2000 года) и 100 рублей (с 1 января 2001 года), не обеспечивают достойного существования. В связи с этим Конституционный Суд постановил, что названная правовая норма утрачивает силу с момента введения в действие нового правового регулирования, которое должно было быть принято в первоочередном порядке не позднее 1 июля 2009 года.

Соответствующий законопроект был подготовлен Правительством Российской Федерации и направлен в Государственную Думу лишь 14 октября 2010 года. 25 февраля 2011 года законопроект был принят в первом чтении.

Федеральный закон № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был принят 30 ноября 2011 года. Теперь получателям платежей по упомянутым договорам, независимо от даты их заключения, гарантирован размер платежей, который должен быть не менее установленной в соответствии с законом величины прожиточного минимума.

В отчетном году к Уполномоченному продолжали поступать обращения общественных объединений инвалидов с настойчивой просьбой способствовать ускорению ратификации нашей страной Конвенции о правах инвалидов, а также подписания и ратификации Факультативного протокола к ней. Принятие Россией международных обязательств и стандартов,

предусмотренных Конвенцией, позволит включить их в национальное законодательство, обеспечить меры по устранению дискриминации инвалидов, обеспечению их доступа к услугам, товарам и объектам.

Начиная с 2007 года Уполномоченный неоднократно обращался к субъектам права законодательной инициативы с просьбой ускорить подписание и инициировать ратификацию Россией не только Конвенции о правах инвалидов, но и Факультативного протокола к ней (Конвенция была подписана нашей страной 24 сентября 2008 года). В марте отчетного года Уполномоченный обратился к Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации с просьбой проинформировать о ходе выполнения плана мероприятий по подготовке к ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов.

В апреле отчетного года из Минздравсоцразвития России поступил ответ, извещавший о том, что Правительством Российской Федерации был определен срок подготовки предложений по ратификации Конвенции и представления проекта доклада Президенту Российской Федерации до 21 сентября 2011 года. В сентябре отчетного года Уполномоченный задал министерству вопрос о судьбе упомянутой Конвенции еще раз и получил новый ответ, согласно которому законопроект о ее ратификации не поддержал Минфин России. В этом ведомстве опасаются, что исполнение Конвенции может повлечь дополнительные финансовые обязательства. Со своей стороны, Минздравсоцразвития России выразило крайне осторожную надежду на то, что в таких обстоятельствах подготовка предложений по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конвенцией о правах инвалидов может быть осуществлена в 2012 году. (См. приложение 2.11.5.)

## **12. Право на жилище**

В отчетном году легендарный «квартирный вопрос» продолжал отравлять жизнь гражданам России. Свои «стимулирующие» обязательства

перед ними государственные органы выполняло скорее декларативно, чем эффективно: приобретение или получение жилья на особых условиях остается несбыточной мечтой для миллионов людей. Не лучше обстояло дело с исполнением государством его «позитивных» обязательств, предполагающих непременно предоставление жилья определенным группам населения – детям-сиротам, ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны, узникам фашистских лагерей, военнослужащим и др. В отчетном году от лиц указанных категорий к Уполномоченному поступило около 1 тыс. обращений.

Анализ этих обращений приводит к неутешительному выводу: законодательство, регулирующее обеспечение жильем уязвимых групп населения, крайне запутанно, порой противоречиво. **Что, в свою очередь, создает объективные предпосылки для фактического нарушения жилищных прав граждан при формальном соблюдении закона.** В таких условиях даже образцовое выполнение своих профессиональных обязанностей отдельными должностными лицами далеко не всегда позволяет компенсировать халатность и черствость их менее добросовестных коллег.

В конце 2010 года к Уполномоченному обратилась группа бывших воспитанников детских домов и школ-интернатов Новосибирской области. Заявители сообщили о том, что по вине главы администрации г. Татарска они остались без полагавшегося им по закону жилья, а по достижении 23-летнего возраста были также «по закону» лишены права на его получение по договору социального найма.

Уполномоченный обратился к прокурору Новосибирской области с просьбой о проведении проверки по фактам нарушения жилищных прав детей-сирот.

По поручению прокурора области обращение Уполномоченного было проверено Татарской межрайонной прокуратурой, обратившейся в итоге в суд с исковым заявлением в интересах заявителей. На основании вынесенного судом справедливого решения заявители были включены в сводный список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями.

В настоящее время практически все заявители реализовали свое право на получение жилья. В связи с этим Уполномоченный хотел бы поблагодарить работников Новосибирской областной прокуратуры и Татарской межрайонной прокуратуры, одновременно выразив крайнее

недоумение по поводу равнодушия и формализма должностных лиц городской администрации. (См. приложение 2.12.1.)

Приведенный пример представляется весьма поучительным не столько потому, что повествует о торжестве справедливости. Гораздо важнее то, что он позволяет проиллюстрировать едва ли не главный изъян существующей практики жилищного обустройства детей-сирот. Сегодня дети-сироты, не успевшие до достижения 23-летнего возраста встать на учет в качестве нуждающихся в жилье, теряют право получить его вне очереди, что предусмотрено п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Обоснованность такого подхода к проблеме подтверждается также в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 года, утвержденном Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2006 г., и позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в ряде его документов. Дело, однако, в том, что в результате вечно стесненные в финансовых средствах органы местного самоуправления оказываются объективно заинтересованными в затягивании постановки детей-сирот на жилищный учет. Зачем торопиться, если всего через пару-тройку лет задача поиска жилья для ребенка-сироты отпадет сама собой. Примеры волокиты такого рода не единичны даже в ситуациях, когда постановки своих воспитанников на жилищный учет добивается администрация детского учреждения.

Со своей стороны, **Уполномоченный считает сохранение указанного возрастного ограничения недопустимым и, в сущности, аморальным.** В сентябре отчетного года Уполномоченный обратился в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, а также в Академию Генеральной прокуратуры и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации с просьбой дать экспертное заключение по изложенной проблеме. На момент подписания настоящего



доклада ответ на это обращение поступил из Академии Генеральной прокуратуры. Эксперты Академии согласились с тем, что реализация льготного права на жилье детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не связана с возрастными ограничениями и не зависит от времени постановки их на жилищный учет. При этом они отметили, что устранение изъянов в правоприменительной практике потребует внесения изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

По логике вещей, именно на это был направлен проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», разработанный Министерством образования и науки Российской Федерации и опубликованный на его сайте в сети Интернет в декабре 2010 года. Искомое положение об отмене возрастных ограничений для постановки детей-сирот на льготный жилищный учет в законопроекте отсутствовало. Зато появилась вполне разумная норма, обязывающая законных представителей детей-сирот, то есть администрацию детского учреждения, по достижении детьми 15-летнего возраста в месячный срок подавать в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации заявление об их жилищном обустройстве.

К огромному сожалению, в процессе согласования указанная норма из законопроекта исчезла. Вместо нее появилось положение, согласно которому дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, по достижении ими 18-летнего возраста обязаны самостоятельно подавать заявления о предоставлении жилья. Проще говоря, все нелегкие хлопоты, связанные с реализацией права детей-сирот на жилье, законопроект перекладывает на их хрупкие плечи. А начинать эти хлопоты позволяет только в 18 лет, то есть в том возрасте, когда дети-сироты должны будут уйти из детского учреждения на все четыре стороны.

К счастью, ко второму чтению указанный законопроект дополнился положениями о том, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации сам формирует список детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также совершеннолетних лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями.

Список формируется на основании данных органов опеки и попечительства. В случае отсутствия в списке данных о ребенке заявление о включении в такой список может быть подано его законным представителем, но не ранее достижения ребенком возраста 14-ти лет, а также им самим.

Еще в докладе за 2007 год Уполномоченный, опираясь в том числе на мнение своих коллег в регионах, предлагал проработать вопрос о запуске единой федеральной программы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Необходимость такого шага Уполномоченный обосновывал тем, что далеко не все субъекты Российской Федерации способны обеспечить финансирование жилищного обустройства детей-сирот за счет своих бюджетов. Четыре года спустя это предложение все еще остается невостребованным.

Из года в год откладывается решение, скажем прямо, постыдной для страны проблемы обеспечения жильем ветеранов Великой Отечественной войны. К огромному сожалению, недалек тот день, когда эта проблема будет решена окончательно: ветераны, увы, не бессмертны. Как, однако, смотреть в глаза тем из них, кого «благодарное» государство раз за разом заставляет выступать в унижительной роли просителей.

В отчетном году у Уполномоченного практически не было обращений ветеранов Великой Отечественной войны по вопросам обеспечения жильем. Чем это объясняется, сказать трудно. Но уж во всяком случае не отсутствием фактов нарушений: информация о том, как обделили жильем очередного заслуженного ветерана регулярно появляется в СМИ. Со своей стороны, Уполномоченный расценивает такую информацию как имеющую особое

общественное значение и в соответствии с действующим законодательством принимает к рассмотрению по собственной инициативе.

В июне отчетного года газета «Комсомольская правда» опубликовала статью «Волгоградские чиновники не дали ветерану жилье потому, что его развалюха на полтора метра больше нормы», из которой усматривалось, что ветеран Великой Отечественной войны Ч. проживает в аварийном доме, где нет даже водопровода.

Приняв информацию к рассмотрению, Уполномоченный обратился к прокурору Волгоградской области с просьбой о ее проверке. По итогам проверки с участием сотрудников Государственной жилищной инспекции области и Управления Роспотребнадзора по Волгоградской области жилье Ч. было признано непригодным для проживания. Ветеран Великой Отечественной войны был, наконец, поставлен на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилья. Самого же искомого жилья он пока не получил. И когда получит, неизвестно. На момент подписания настоящего доклада, вопрос оставался на контроле у Уполномоченного.

Вопрос же об ответственности проигнорировавших нужды ветерана должностных лиц Уполномоченным не ставился, ввиду очевидности ответа на него.

\* \* \*

В ноябре 2010 года на сайте Новосибирской государственной телевизионной и радиовещательной компании была размещена информация под названием «Ветераны ждут свой угол». Сообщение посвящалось ветерану Великой Отечественной войны П., проживающему в маломерной однокомнатной квартире с женой и дочерью.

Пытаясь реализовать гарантированное Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» право на жилье, ветеран неоднократно обращался в районную администрацию, но не смог добиться справедливости.

И только обращение Уполномоченного к губернатору области побудило мэрию г. Новосибирска предоставить ветерану квартиру за счет средств федерального бюджета. (См. приложение 2.12.2.)

Приведенные примеры, увы, не единичны. В приведенных выше случаях речь не шла о каких-то запутанных правовых коллизиях, разрешение которых было сопряжено с чрезвычайными затратами времени, сил и интеллекта. От должностных лиц государства требовалось лишь проявить

элементарное внимание к нуждам немолодых, зачастую беспомощных людей. Требовалось, наконец, чувство патриотизма, воплощенное не в дежурных словах, а в конкретных делах.

В отчетном году Уполномоченный столкнулся с еще одной проблемой исполнения упомянутого Указа Президента Российской Федерации № 714.

Пунктом 8 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ о замене льгот ежемесячными денежными компенсациями (уже упоминавшегося в тексте доклада) установлено, что бывшим несовершеннолетним узникам фашистских концлагерей и гетто, признанным инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин предоставляются ежемесячные денежные выплаты и меры социальной поддержки, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны.

Остальным бывшим несовершеннолетним узникам фашизма предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для участников Великой Отечественной войны из числа военнослужащих.

Исполнение указанных положений федерального закона финансируется из источников, определенных Федеральным законом от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

Дух и буква Закона, а также простой здравый смысл подсказывают, что несовершеннолетние узники фашизма должны обеспечиваться жильем на равных основаниях с ветеранами Великой Отечественной войны.

С этим очевидным выводом не согласно, однако, Министерство регионального развития Российской Федерации, которое своим письмом от 19.03.2010 г. № 10496-СК/07 «разъясняет», что, наделяя несовершеннолетних узников фашизма правом на получение жилья, законодатель не приравнивает их в полной мере к участниками Великой Отечественной войны. По мнению министерства, несовершеннолетние узники фашизма никак не подлежат обеспечению жильем в соответствии с Указом Президента Российской

Федерации «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов».

Несостоятельность такой позиции Минрегионразвития России очевидна в свете того, что бывшие несовершеннолетние узники фашизма добиваются восстановления своих прав на жилье в судебном порядке именно на основании этого Указа Президента. Примером чего может служить Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.09.2011 г. № 6-В11-5 по делу гражданина П.

В связи с описанной правовой коллизией Уполномоченный в конце 2010 года был вынужден обратиться с письмом в Правительство Российской Федерации. Ответ на это письмо поступил из Министерства регионального развития, которое сообщило, что ввиду отсутствия особого порядка обеспечения несовершеннолетних узников фашизма жильем, оно предоставляется им **в общем порядке**, установленном Жилищным кодексом Российской Федерации. (См. приложение 2.12.3.)

Не удовлетворившись ответом ведомства, Уполномоченный в июле отчетного года обратился к Президенту Российской Федерации. На это обращение ответило Минздравсоцразвития России, которое указало, что несовершеннолетние узники фашизма обеспечиваются жильем **в особом порядке** в соответствии со ст. 23.2 Федерального закона «О ветеранах» за счет средств Федерального фонда компенсаций. (См. приложение 2.12.4.)

Получив по одному и тому же вопросу диаметрально противоположные ответы из двух министерств, Уполномоченный взял вопрос восстановления жилищных прав бывших несовершеннолетних узников фашизма на контроль и намерен продолжить усилия в целях его урегулирования в наступившем 2012 году.

Немало работы предстоит и для решения вопросов защиты жилищных прав уволенных в запас военнослужащих. До 1 января 2005 года «бесквартирные» военнослужащие, увольняясь в запас, ставились на учет в качестве нуждающихся в жилье в муниципальных органах исполнительной

власти. Многие из них и сегодня состоят в очередях на муниципальное жилье фактически без всякой надежды его обрести. Уполномоченный неоднократно обращался по этому вопросу в различные министерства и ведомства. Летом отчетного года ответ был получен из Минрегионразвития России. В котором сообщалось о том, что в 2012 году на обеспечение жильем уволенных в запас военнослужащих этой категории из федерального бюджета будет выделено 18,6 млрд. рублей, что позволит к концу того же года полностью выполнить обязательства государства перед ними. Об успешном выполнении этого обещания Уполномоченный будет рад сообщить в своем докладе за следующий год.

В соответствии с п. 5 ст. 15 Федерального закона от 27.05.1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» в случае освобождения жилых помещений, занимаемых военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, указанные помещения предоставляются другим военнослужащим и членам их семей. По смыслу указанной нормы следует, что за военнослужащими и членами их семей законом закреплено право на повторное заселение жилых помещений, освободившихся за выездом других военнослужащих. Реализация этого права не ставится в зависимость от принадлежности жилых помещений только к государственному жилищному фонду. Иными словами, для повторного заселения военнослужащими может использоваться и муниципальный жилищный фонд, принадлежащий на праве собственности муниципальным образованиям.

Проблема, однако, в том, что это положение вступает в противоречие с законодательством, которое предоставляет органам местного самоуправления право распоряжаться муниципальным жилищным фондом по собственному усмотрению в целях обеспечения жильем своих очередников.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях от 25.12.2003 г. № 453-О и от 22.04.2004 г. № 170-О отметил, что особый правовой статус военной службы обуславливает и особый правовой статус

военнослужащих, выражающийся, в частности, в порядке их жилищного обеспечения, которое осуществляется на основе специального законодательства и по специальным правилам. Поэтому федеральным законодательством установлен ряд государственных гарантий и компенсаций для военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В итоге конституционное право органов местного самоуправления на самостоятельное управление муниципальной собственностью вступает в известное противоречие с конституционно значимой задачей защиты прав военнослужащих. Представляется очевидным, что баланс указанных прав и интересов государственные органы и органы местного самоуправления должны искать сообща. Механизм такого взаимодействия, однако, отсутствует. В связи с этим Уполномоченный в отчетном году обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой поручить заинтересованным ведомствам разработать соответствующий законопроект.

В части выполнения государством его «стимулирующих» обязательств, предполагающих оказание гражданам содействия в приобретении жилья, внимание в отчетном году привлекла одна из проблем применения нормы, предоставляющей приобретателю жилья право на имущественный налоговый вычет. Предусмотрев такую норму подп. 2 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса Российской Федерации, государство хотело бы поощрить граждан, стремящихся самостоятельно улучшить свои жилищные условия. Дело, однако, в том, что ее применение зачастую носит дискриминационный характер.

В отчетном году к Уполномоченному обратилась гражданка К. с жалобой на нарушение конституционного права на равенство всех перед законом и судом при рассмотрении гражданского дела.

Действуя от имени и в интересах своей несовершеннолетней дочери 2003 года рождения, К. приобрела для нее квартиру в г. Коврове Владимирской области. В Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество дочь К. была зарегистрирована как единоличный собственник квартиры.

Впоследствии К. обратилась в Межрайонную инспекцию № 2 УФНС России по Владимирской области с заявлением о предоставлении имущественного налогового вычета в сумме, израсходованной на приобретение квартиры для дочери. В предоставлении вычета заявительнице было отказано. Этот отказ был обжалован К. в судебном порядке. Решением мирового судьи ее исковые требования были удовлетворены. В дальнейшем Ковровский городской суд решение мирового судьи отменил. Принятым по делу новым решением исковые требования К. оставлены без удовлетворения.

Определением судьи Владимирского областного суда К. было отказано в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании надзорной инстанции.

Как налоговая инспекция, так и вышестоящие судебные инстанции обосновывают отказ в предоставлении налогового вычета указанными выше положениями Налогового кодекса, согласно которым налоговый вычет предоставляется собственнику приобретенного жилого помещения, а им согласно свидетельству о регистрации является несовершеннолетняя дочь истицы, а не она сама.

Оценивая обоснованность такой позиции, следует иметь в виду, что схожие правоотношения были предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Согласно его Постановлению от 13.03.2008 г. № 5-П положения налогового законодательства необходимо рассматривать в совокупности с положениями гражданского и семейного законодательства. Родители несовершеннолетних детей, расходующие собственные средства на приобретение объектов недвижимости в общую долевую собственность с ними, образуют самостоятельную группу налогоплательщиков. А в силу конституционного принципа равенства налогообложения эта группа не может быть поставлена в худшее положение по сравнению с другими плательщиками налога на доходы физических лиц.

Вынося это Постановление по конкретным жалобам граждан, речь в которых шла именно об общей долевой собственности на жилье родителей и детей, Конституционный Суд, естественно, не затронул вопрос о правах родителей, приобретающих жилье в единоличную собственность своим несовершеннолетним детям. Представляется, однако, что принцип равенства налогообложения должен соблюдаться и в этом случае.



Исходя из изложенных обстоятельств, Уполномоченный усмотрел неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации положений подп. 2 п. 1 ст. 220 Налогового Кодекса, которые по сути ставят лицо, приобретающее на собственные средства жилое помещение в единоличную собственность своего несовершеннолетнего ребенка, в неравное положение по сравнению с другими налогоплательщиками. В связи с этим Уполномоченный в августе отчетного года направил в Конституционный Суд Российской Федерации соответствующую жалобу.

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

В ноябре отчетного года был принят Федеральный закон № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Принятию закона предшествовало его широкое обсуждение. Опубликованный в июле 2010 года на сайте Минздравсоцразвития России законопроект получил более 2,5 тыс. комментариев и предложений. Столь необычная готовность ведомства выслушать представителей общественности, равно как и проявленная последними активность, безусловно, заслуживают одобрения. Жаль только, что и после общественной «обкатки» указанный законопроект был внесен в Государственную Думу и принят в мало измененном виде. Неслучайно среди профессионалов медицины по-прежнему хватает тех, кто не разделяет концепцию нового закона и считает его принятие поспешным.

Нельзя, впрочем, не отметить, что закон содержит ряд заслуживающих поддержки новаций. В частности, законодательно вводится понятие «редкие (орфанные) заболевания», устанавливаются критерии их отнесения к таковым и порядок финансового обеспечения лечения. Перечень таких заболеваний будет утверждаться Правительством Российской Федерации. В прошлые годы Уполномоченный неоднократно обращался к руководству страны с предложением о финансировании лекарственного обеспечения детей, страдающих редкими заболеваниями, за счет средств федерального бюджета, поскольку дорогостоящее лечение таких заболеваний было и

остаётся непосильным для бюджетов многих субъектов Российской Федерации. Отрадно, что согласно новому закону субъекты Российской Федерации будут осуществлять лекарственное обеспечение больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, лиц после трансплантации органов и (или) тканей за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций.

Вместе с тем порядок обеспечения лекарственными препаратами больных иными опасными для жизни редкими (орфанными) заболеваниями будет по-прежнему осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Предложение Уполномоченного о полном или частичном финансировании лекарственных средств из федерального бюджета для больных мукополисахаридозом не нашло поддержки.

В целом, несмотря на принимавшиеся государством меры, нынешняя система лекарственного обеспечения в отчетном году работала со сбоями. Так, в начале года возникли трудности с приобретением лекарственных препаратов, цены на которые регулировались государством. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 г. № 856 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» и совместным приказом Минздравсоцразвития России и Федеральной службы по тарифам от 03.11.2010 г. № 961н/527-а «Об утверждении методики установления производителями лекарственных препаратов предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов», министерство осуществляло регистрацию предельных отпускных цен производителей на указанные лекарственные препараты. При этом, однако, к февралю отчетного года Минздравсоцразвития России «осилило» регистрацию предельных цен только на 247 из 522 наименований,

включенных в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов. Проще говоря, около половины жизненно необходимых и важнейших лекарств оказались недоступны остро нуждавшимся в них гражданам.

Во второй половине отчетного года ситуация осложнилась в связи разногласиями, возникшими между Минздравсоцразвития и отечественными производителями при согласовании предельных отпускных цен на 2012 год. Между тем препараты, цены на которые не зарегистрированы, подлежат изъятию из продажи. Вообще говоря, описанные сложности государственного регулирования цен, то есть сугубо нерыночной меры в условиях рыночной экономики, вполне объяснимы. С учетом этого государственным органам, прежде всего Минздравсоцразвития России, стоило бы подумать о каких-то нестандартных шагах, позволяющих не только вовремя регистрировать цены на важнейшие препараты, но и обеспечивать их наличие в продаже.

В отчетном году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы на ненадлежащее лекарственное обеспечение граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг. Судя по содержащейся в них информации, многие страдающие онкологическими заболеваниями вынуждены тратить свои и без того скудные пенсии на приобретение дорогостоящих препаратов, которыми государство обязано обеспечить их бесплатно. Особенно нетерпимо, когда инвалиду отказывают в бесплатном лекарственном обеспечении в связи с тем, что стоимость ранее отпущенных ему лекарственных средств превысила допустимый лимит.

В феврале отчетного года к Уполномоченному поступило обращение гражданина В. из Башкирии, инвалида. Заявитель сообщил о том, что решением Октябрьского районного суда г. Уфы от 13.07.2010 г. ему было отказано в возмещении средств на приобретение лекарственного препарата на сумму 2639 рублей 30 копеек. Принимая это решение, суд указал, что необходимость принятия препарата в указанном врачом объеме не свидетельствует о праве истца на его

бесплатное приобретение. Суд счел, что по смыслу Федерального закона «О государственной социальной помощи» инвалид В. имеет право на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами в соответствии с установленными стандартами медицинской помощи и, следовательно, только согласно нормативам финансирования. В связи с истечением срока обжалования вступившего в законную силу судебного решения в надзорном порядке Уполномоченный не смог обратиться в суд с ходатайством о его отмене. Заявителю были даны разъяснения со ссылкой на Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1994 г. № 890 о том, что возмещение средств может быть получено в рамках территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи. Удалось ли впоследствии заявителю возместить сумму, потраченную на приобретение лекарственного средства, Уполномоченному неизвестно.

В связи с поступлением такой категории жалоб Уполномоченный обратил внимание на крайне противоречивую практику рассмотрения судами дел по искам граждан о взыскании денежных средств, потраченных на приобретение лекарственных препаратов, положенных им бесплатно. По делам указанной категории суды зачастую выносят диаметрально противоположные решения, ссылаясь на различные нормы материального права.

Так, например, решением мирового судьи судебного участка № 5 Центрального района г. Воронежа был удовлетворен иск инвалида, гражданина Б., о взыскании стоимости назначенных ему врачом лекарственных препаратов в сумме 22545 рублей 95 копеек, приобретенных им за свой счет. Эти препараты отсутствовали в Воронежском областном клиническом онкологическом диспансере, где Б. находился на стационарном лечении, имея тем самым право на их бесплатное получение. Решение мирового судьи, оставленное без изменения апелляционным определением Центрального районного суда г. Воронежа, было затем отменено постановлением президиума Воронежского областного суда. Который сослался на то, что истец просил о возмещении вреда здоровью, которое ему медицинским учреждением не причинялось, в связи с чем оснований для выплаты компенсации не имелось.

Другие российские суды в таких же случаях руководствовались положениями ст. 41 Конституции Российской Федерации, а также статей 20, 20.1 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (документ утратил силу с 01.01.2012 г. в связи с принятием упомянутого выше Федерального закона «Об основах охраны

здоровья граждан в Российской Федерации»), которыми каждому предоставлено право на охрану здоровья и медицинскую помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения.

Гарантированный при этом объем бесплатной медицинской помощи предоставляется в том числе на основании территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи. В связи с этим убытки в виде денежных расходов, которые понес гражданин, чье право на бесплатную медицинскую помощь оказалось нарушенным, ему возмещаются.

В связи с таким разнобоем Уполномоченный еще в октябре и ноябре 2010 года дважды обращался к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос об опубликовании в Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации разъяснений по рассмотрению гражданских дел по искам граждан о взыскании денежных средств, потраченных ими на приобретение необходимых лекарственных средств, отсутствовавших в лечебных учреждениях, право на бесплатное получение которых было нарушено. Согласно поступившим ответам в октябре 2010-го и январе 2011 года Верховный Суд не считал возможным опубликовать разъяснения в связи с тем, что Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации дела указанной категории не рассматривались, а практика рассмотрения судами таких дел не обобщалась.

Еще в том же 2010 году вскрылась проблема задержек с поставкой антивирусных препаратов, в результате чего ВИЧ-инфицированные больные не могли получить необходимое лечение и были вынуждены обращаться за защитой своих прав в органы правосудия. В связи со сложившейся ситуацией Уполномоченный в октябре 2010 года обратился к Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации с просьбой принять экстренные меры по наведению порядка в лекарственном обеспечении указанной категории граждан.

В поступившем в декабре 2010 года ответе сообщалось, что Минздравсоцразвития России свои обязательства по централизованной закупке антивирусных препаратов выполнило и по состоянию на 30 ноября

2010 года лекарственные средства поставлены в 100%-ном объеме. Однако какой-либо оценки ситуации с задержкой обеспечения ВИЧ-инфицированных больных препаратами, ее причинах и путях решения проблемы ответ, к сожалению, не содержал. (См. приложение 2.13.1.)

В то же время Уполномоченный был проинформирован о том, что Минздравсоцразвития России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации, которым предусматривался новый порядок финансирования государственных закупок диагностических средств и препаратов для лечения ВИЧ-инфекции. 31 декабря 2010 года Постановление Правительства Российской Федерации № 1236 «О Порядке закупки и передачи в учреждения государственной и муниципальной систем здравоохранения диагностических средств и противовирусных препаратов для профилактики, выявления и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С» было принято.

В соответствии с этим Постановлением Минздравсоцразвития России было поручено в месячный срок (то есть до конца января 2011 года) внести в Правительство Российской Федерации проект акта о распределении в отчетном году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на закупку диагностических средств. Уложилось ли министерство в установленный ему месячный срок, неизвестно, однако соответствующее распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение закупок диагностических средств для выявления и мониторинга лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С» было издано только 20 июня отчетного года. Между тем почта Уполномоченного свидетельствует о том, что обеспечение ВИЧ-инфицированных больных противовирусными препаратами и диагностическими тест-системами для определения вирусной нагрузки при ВИЧ-инфекции продолжало желать много лучшего. В августе отчетного года Уполномоченный обратился в Генеральную прокуратуру

Российской Федерации с просьбой о проверке исполнения плана поставок противовирусных препаратов. Проверка выявила факты их недопоставок в отдельные регионы страны по заключенным в 2010 году государственным контрактам. В адрес Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации было внесено представление «Об устранении нарушений законодательства в сфере закупок диагностических средств и противовирусных препаратов». Прокурорам субъектов Российской Федерации было поручено установить контроль за соблюдением действующего законодательства при поставке противовирусных лекарственных препаратов и тест-систем и расходовании бюджетных средств на их закупку.

Весьма похожая ситуация с соблюдением права на охрану здоровья и медицинскую помощь ВИЧ-инфицированным гражданам сложилась и в учреждениях уголовно-исполнительной системы. К тому же действующее в системе Федеральной службы исполнения наказаний нормативно-правовое регулирование и порядок финансирования медицинской помощи не позволяют проводить необходимый лабораторный контроль за лечением и гарантировать стандарты оказания медицинской помощи ВИЧ-инфицированным подозреваемым, обвиняемым и осужденным.

Считая этот вопрос важным, Уполномоченный в апреле отчетного года обратился к Директору ФСИН России с просьбой сообщить о результатах разрешения ситуации с нарушением прав ВИЧ-инфицированных осужденных и урегулирования вопроса об оплате лабораторных исследований. Со своей стороны, ФСИН России направил предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования медицинской помощи ВИЧ-инфицированным в местах лишения свободы в Минздравсоцразвития России, Генпрокуратуру и Минюст России.

По тому же самому вопросу в ноябре отчетного года Уполномоченный обратился к Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации. (См. приложение 2.13.2.)

На момент подписания настоящего доклада переписка с различными государственными ведомствами шла полным ходом, но, увы, без видимого результата.

В отчетном году по-прежнему остро стоял и вопрос освобождения из учреждений уголовно-исполнительной системы подозреваемых, обвиняемых и осужденных, страдающих тяжелыми заболеваниями. Важно понимать, что интерес общественности, закономерно фокусируясь на резонансных случаях гибели тяжело больных граждан в местах лишения свободы, только такими случаями не исчерпывается. Общество хочет и имеет право знать, способно ли государство добиться искоренения вопиюще негуманной практики содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы тяжело больных людей. Нормативно-правовая база для этого имеется. Существуют, в частности, соответствующие нормы в УИК РФ, постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» и от 14.01.2011 г. № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений».

Несмотря на остроту проблемы, исполнение Постановления Правительства Российской Федерации №3, принятого, как уже говорилось, в январе 2011 года в некоторых субъектах затянулось на месяцы. В частности, жалобы на отсутствие медицинских комиссий по освидетельствованию подозреваемых и обвиняемых поступили из г. Москвы и Алтайского края.

По информации ФСИН России, в 2010 году количество осужденных, представленных в суд к освобождению в связи с болезнью в соответствии с указанным Постановлением Правительства Российской Федерации № 54, оказалось в два с лишним раза больше, чем количество освобожденных. Остальных суды освободить отказались, использовав для этого такие не предусмотренные законом формулировки, как: «не встал на путь исправления»; «не посещает мероприятия воспитательного характера», «не



раскаялся в содеянном»; «самостоятельно себя обслуживает и в посторонней помощи не нуждается» и т.п.

В отчетном году жалобы на отказы судов в освобождении осужденных от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью продолжали поступать к Уполномоченному. Учитывая немалое количество жалоб на решения органов правосудия об отказах в освобождении по названной причине, Уполномоченный в августе отчетного года обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой обобщить судебную практику по освобождению осужденных от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью. В ответе Верховного Суда Российской Федерации сообщалось, что это предложение Уполномоченного будет рассмотрено при формировании плана работы Верховного Суда на первое полугодие 2012 года.

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

На протяжении многих веков окружающая человека природная среда воспринималась как самовоспроизводящаяся данность, объект эксплуатации, но никак не защиты. Понятно, что при таком отношении человечества к природной среде ее регресс неизбежно сопутствовал прогрессу материальной цивилизации. Сформировался своего рода порочный круг: чем более сложными становились промышленные технологии, тем сильнее было их разрушительное влияние на природную среду. Во второй половине XX века стремление разорвать этот круг превратилось в важный стимул развития новых, экологически более «чистых» технологий, а право человека на благоприятную окружающую среду постепенно перестало быть некой философской абстракцией. Однако оказалось ли оно в одном ряду с другими основополагающими правами и свободами человека, сказать пока трудно. Отчасти, возможно, потому, что в силу самой своей специфики право на благоприятную окружающую среду – это скорее коллективное, нежели индивидуальное право. Нелишне упомянуть и о том, что навыки борьбы за

сохранение благоприятной окружающей среды еще далеко не сформировались в обществе. Кто-то по старинке не воспринимает вопросы экологии в категориях прав граждан и обязанностей государства. Кто-то их серьезно и самоотверженно изучает, а кто-то использует как предлог для атаки на государство. С последними государство зачастую обходится жестко, инстинктивно рассматривая борцов за благоприятную среду как своих политических оппонентов.

Между тем все более тревожная статистика природных и техногенных катастроф требует сделать право на благоприятную окружающую среду по-настоящему работающим. В отчетном году в России было предпринято для этого немало. По всему видно, что государство и общество извлекли уроки из событий «горячего» лета 2010 года. Впрочем, время для победных реляций еще не пришло: так, например, данные МЧС России о борьбе с природными пожарами остаются весьма противоречивыми. По состоянию на конец июня отчетного года, то есть с начала пожароопасного периода, количество очагов природных пожаров практически не изменилось по сравнению с тем же периодом 2010 года (чуть более 13 тысяч), в то время как их общая площадь заметно увеличилась (превысила 800 тыс. гектаров). К концу же сентября статистика незначительно изменилась к лучшему: хотя количество зарегистрированных природных пожаров достигло 19 тысяч, их общая площадь сократилась на 40% по сравнению с 2010 годом.

Были внесены изменения в отраслевые нормативные акты: в федеральные законы от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в Лесной кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие. Принятыми поправками были уточнены полномочия органов власти различных уровней, порядок ведения лесного реестра, урегулирован статус лесной охраны, полномочия государственных инспекторов.

Помимо природных катаклизмов угрозу экологической безопасности зачастую создаем мы сами, своим безответственным отношением к нормам и правилам поведения в быту, а еще больше нежеланием или неспособностью предвидеть последствия своих действий. Особенно тревожно, что такое легкомыслие свойственно порой не только отдельным гражданам, но и, казалось бы, вполне солидным государственным структурам.

В марте отчетного года к Уполномоченному обратились представители общественности Сахалинской области с жалобой на бездействие федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий в сфере охраны окружающей среды и радиационной безопасности населения.

Заявители сообщили о том, что еще в 1987-м и 1997 году в акватории Охотского моря вблизи острова Сахалин соответствующие службы Тихоокеанского флота то ли намеренно затопили, то ли утеряли два мощных радиоизотопных термоэлектрических генератора (РИТЭГ). Предпринятые впоследствии работы по их поиску результата не дали.

Со ссылкой на заключение экспертов заявители утверждали, что в случае даже частичной разгерметизации радиоактивного сердечника генераторов в воду попадет значительное количество стронция-90, что было бы чревато экологической катастрофой. Заявители выражали беспокойство в связи с тем, что контроль за радиационным состоянием акватории Охотского моря фактически не ведется, а места захоронений генераторов даже не включены в реестр опасных подводных объектов и открыты для рыбного промысла.

Содержание этого обращения было доложено Уполномоченным лично Президенту России, который поручил Министру обороны Российской Федерации и Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации разобраться в проблеме и принять меры для ее разрешения. В ноябре отчетного года Контрольное управление Президента Российской Федерации проинформировало Уполномоченного о том, что мероприятия по поиску и подъему РИТЭГов поручено учесть в федеральной целевой программе «Экологическая безопасность России на 2012-2020 годы». При всем желании такой ответ трудно считать обнадеживающим. В связи с чем поднятый сахалинцами вопрос остается на контроле Уполномоченного.

Весьма обнадеживает зато позиция самих авторов обращения к Уполномоченному. Так и должны поступать активные представители гражданского общества, осознающие не только свое конституционное право на благоприятную окружающую среду, но и конституционную обязанность ее сохранять. (См. приложение 2.14.1.)

Отправной точкой, определяющей взаимоотношения человеческой цивилизации со средой обитания, выступает сегодня тезис о том, что природные ресурсы планеты не являются неисчерпаемыми. Справедливость этого утверждения может быть проиллюстрирована, например, положением дел с сохранением водных ресурсов. Великие реки России, еще совсем недавно полноводные и могучие, уже не спасают некоторые регионы страны от дефицита питьевой воды. В частности, по данным Высшего экологического совета Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии, дефицит воды отмечен на отдельных участках бассейнов рек Дон, Кубань, Терек, Обь, Иртыш, Тобол, Урал, Ишим. Зачастую проблему не решает даже строительство новых водохранилищ сезонного и многолетнего регулирования стока: для них требуется подача воды из водообеспеченных регионов. Так обстоит дело в Республике Калмыкия, в Ставропольском и Краснодарском краях, в Кемеровской области и на Южном Урале. А ведь и строительство водохранилищ, в свою очередь, безвредно для экосистемы.

В Российской Федерации по-прежнему отсутствует экологическое нормирование, основанное на единых принципах определения допустимого воздействия на окружающую среду. А между тем введение экологического нормирования было предусмотрено еще в Указе Президента Российской Федерации от 04.06.2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики».

Используемые в настоящее время в России нормативы качества окружающей среды основаны, в первую очередь, на санитарно-гигиенических показателях. Они закреплены, в частности, в федеральных законах от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Комплексные нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, опирающиеся на показатели хозяйственной деятельности и нормативы

допустимой антропогенной нагрузки, отражающие совокупное воздействие всех источников негативного воздействия на определенной территории, до настоящего времени не приняты. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в июле отчетного года. Хочется надеяться на то, что законопроект будет в скором времени принят. Пока же этого не произошло оценка воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду на основе современных стандартов сталкивается с объективными трудностями, а стимулы для экологической модернизации предприятий по большому счету отсутствуют.

Впрочем, следует иметь в виду, что защита права на благоприятную окружающую среду – это вопрос не только принятия новых норм и стандартов, но и добросовестного исполнения уже существующих.

Еще в 2007 году к Уполномоченному обратились жители домов 14 и 15 по ул. Полевой г. Кирсанова Тамбовской области. Заявители настаивали на своем праве на переселение за пределы промышленной и санитарно-защитной зоны.

Оба жилых дома были расположены на территории промышленного предприятия ОАО «Кристалл» (впоследствии ООО «Кристалл»). По санитарной классификации указанное предприятие отнесено ко второму классу и должно иметь санитарно-защитную зону размером 500 метров. В данном же случае санитарно-защитная зона отсутствовала вообще, что являлось грубейшим нарушением санитарного законодательства.

Все эти годы обращение находилось на контроле Уполномоченного без какого-либо внятного результата. На запросы Уполномоченного в адрес главы городской администрации, начальника территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Тамбовской области приходили вежливые, но обтекаемые ответы. При этом Управление, не отрицая, что расположение жилых домов осуществлено с нарушением требований санитарно-эпидемиологического законодательства, считало свою задачу выполненной, направив органу местного самоуправления предложение о переселении жильцов. Последние весной 2009 года обратились за защитой своих прав в Кирсановский районный суд Тамбовской области, который своим решением обязал ООО «Кристалл»

переселить истцов за пределы промышленной зоны. В свою очередь, предприятие обратилось в суд с заявлением об отсрочке исполнения его решения о переселении. В итоге судебное решение о переселении людей не исполнялось вплоть до начала отчетного года.

Наконец, в мае отчетного года глава администрации г. Кирсанова сообщил Уполномоченному о том, что в январе 2011 года с ООО «Кристалл» взыскана денежная компенсация для приобретения жилья заявителям. (См. приложение 2.14.2.)

В заключение следует сказать о том, что повышение экологической культуры граждан стало насущной потребностью нашего общества. Об этом свидетельствуют, в частности, и результаты социологического исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в декабре 2010 года. Выводы социологов однозначны: в нашем массовом сознании доминируют потребительские установки в сфере экологии и охраны окружающей среды. Отсюда то, что на языке науки красиво называется «экологическим иждивенчеством» населения, а на человеческом языке приходится, видимо, квалифицировать как безответственность, недостойную граждан великой страны.

Изменить сознание людей помогла бы государственная программа экологического просвещения, ныне, увы, отсутствующая.

## **15. Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство**

### **15.1 Доступ к правосудию**

Главный элемент конституционного права на судебную защиту – право каждого беспрепятственно обратиться в суд и участвовать в разбирательстве лично либо посредством представителя.

Реализация этого права начинается с обеспечения информационной доступности суда. Каждый должен иметь возможность узнать, как, куда и по какому вопросу обратиться, где и когда рассматривается его дело и т.п. Вроде бы чего проще. Однако к Уполномоченному продолжают поступать многочисленные жалобы на неисполнение этого элементарного требования

закона и здравого смысла. К наиболее серьезным последствиям приводит отказ в выдаче или направлении по почте копий судебных постановлений, что не позволяет их обжаловать в вышестоящих судебных инстанциях. Среди пострадавших от подобной сомнительной практики не раз оказывался и сам Уполномоченный, вынужденный в итоге усомниться в том, что ее причиной была обычная халатность.

В отчетном году Уполномоченный неоднократно обращался в Тверской районный суд г. Москвы, в том числе к председателю суда, с просьбами о предоставлении копий судебных актов, которые фигурировали в поступавших жалобах.

Эти обращения оставались без ответа, а искомые документы не поступали, что создавало непреодолимые трудности для исполнения Уполномоченным своих обязанностей. В этой связи он был вынужден обратиться к председателю Московского городского суда с просьбой о проверке обстоятельств бездействия председателя районного суда.

По результатам проведенной проверки, изложенные выше факты полностью подтвердились. Председателю Тверского районного суда было указано на недопустимость игнорирования запросов Уполномоченного. Копии же запрошенных судебных актов поступили к Уполномоченному с опозданием почти на год.

Согласно ст. 14 Федерального закона от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» тексты всех судебных актов подлежат размещению в сети Интернет. Свободный и немедленный доступ к тексту любого судебного решения – важнейший шаг к качественно более высокой информационной доступности суда, делающий избыточными некоторые старые нормы и уложения. Например, требование о представлении в вышестоящую судебную инстанцию заверенных копий предыдущих судебных решений. Некоторые российские законы, например Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, такое требование содержат. Другие, в частности Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, необходимость заверения не конкретизируют. На практике непредставление заверенных копий практически всегда влечет отказ в рассмотрении жалобы по существу. Дело, однако, в другом. Заверенная копия требуется для того, чтобы

исключить возможность умышленного или случайного искажения текста судебного решения. Разъясняя конституционно-правовой смысл нормы закона о предоставлении копий судебных документов при обжаловании Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16.04.2009 г. № 481-О-О указал: «мотивировка судебных решений во всяком случае должна основываться на рассмотрении конкретных и достоверных фактов и заверенных копий соответствующих документов, – иначе не может быть обеспечено объективное и справедливое разрешение уголовного дела». Не ставя под сомнение позицию Конституционного Суда, Уполномоченный склонен полагать, что по мере внедрения информационных технологий в судебное делопроизводство заверенные копии судебных актов будут неуклонно терять свое «страховочное» значение. Поскольку опасность фальсификации электронной версии текста судебного акта прямо на сайте суда не больше, а скорее меньше, чем, например, опасность подделки печати, которой копию такого акта заверяют.

Кроме того, не следует забывать и о том, что представляемые в суд надзорной инстанции документы защищены от фальсификации ст. 327 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей уголовную ответственность за подделку и использование официальных документов.

Таким образом, по мнению Уполномоченного, наше действующее законодательство предусматривает достаточные, с точки зрения достижения конституционно значимых целей, правовые средства, позволяющие суду надзорной инстанции уже сегодня при рассмотрении соответствующей жалобы убедиться в достоверности представленных, но не заверенных копий судебных актов.

Процедура подачи исковых требований и жалоб также отягощена рядом правил, объективно ограничивающих доступ к правосудию. Так, в частности, исковые требования и жалобы принимаются только в произвольно устанавливаемые «приемные дни», или после личной консультации с судьей, или при предъявлении и проверке не предусмотренных законом документов,



в том числе удостоверяющих личность.

В феврале отчетного года экспедиция Тверского районного суда г. Москвы отказала Б. в приеме искового заявления на том основании, что прием заявлений граждан осуществляется в понедельник и четверг в часы приема судей и рекомендовала отправить заявление по почте. Лишь после обращения Уполномоченного к председателю суда заявление Б. было принято.

Бытует мнение, что, вводя жесткие, а порой и откровенно избыточные правила приема заявлений и жалоб, суды сознательно облегчают себе работу. Другое, прямо противоположное мнение сводится к тому, что любая процедура немислима без строгих правил, а тот, кому действительно нужно подать жалобу, эти правила выполнит. Со своей стороны, Уполномоченный хотел бы напомнить, что ограничения такого рода возможны лишь в форме федеральных законов, в данном случае, соответствующих процессуальных кодексов.

Важной гарантией доступа к правосудию является создание условий для беспрепятственного посещения зданий судов лицами с ограниченными возможностями здоровья. К сожалению, в большинстве государственных учреждений такие условия отсутствуют. Причем не всегда по причине нехватки средств, просто потому, что об этом никто не подумал.

В отчетном году к Уполномоченному обратился гражданин В., инвалид первой группы, из г. Санкт-Петербурга, которому не позволили подъехать на социальном такси к районному суду, расположенному в том же здании, что и Управление МВД России по Красногвардейскому району г. Санкт-Петербурга.

По требованию Уполномоченного районная прокуратура провела проверку, выявившую нарушения ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и ст. 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Оказалось, что здание УМВД не было оборудовано стационарными и переносными пандусами для инвалидов-колясочников. Зато на прилегающей к зданию УМВД территории действовал пропускной режим для автотранспорта.

В настоящее время производится ремонт крыльца здания и установка стационарных пандусов. В Инструкцию по осуществлению пропускного режима в здание УМВД внесены изменения и дополнения с учетом требований Федерального закона «О социальной защите

инвалидов в Российской Федерации», о беспрепятственном пропуске социального транспорта, доставляющего инвалидов, которые не имеют возможности передвигаться самостоятельно. (См. приложение 2.15.1.)

Уполномоченный считает, что в условиях подготовки к ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН о правах инвалидов и реализации в стране Государственной программы «Доступная среда» забота о нуждах инвалидов, имеющих право на доступ к правосудию наравне со всеми гражданами, должна стать повседневной нормой для всех государственных органов.

Распространенным способом ограничения доступа к правосудию остается практика незаконных отказов в возбуждении уголовного дела.

В ноябре 2010 года к Уполномоченному поступила жалоба С. на отказ в возбуждении уголовного дела по факту смерти ее мужа в медицинском вытрезвителе УВД по Ленинскому району г. Перми. В апреле 2009 года муж С., доставленный в вытрезвитель, был избит, после чего скончался.

Однако следственным отделом по Ленинскому району г. Перми по результатам проверки заявления С. действия сотрудников милиции, как ни странно, были признаны правомерными, несмотря на имевшиеся видеозапись и показания очевидцев.

Решением Ленинского районного суда г. Перми от 20.07.2010 г. очередное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было признано незаконным. Органы предварительного следствия послушно провели еще одну проверку и вынесли новое постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Это постановление следователя было также отменено ввиду его необоснованности руководителем следственного органа. И только после обращения Уполномоченного к Председателю Следственного комитета Российской Федерации в декабре 2010 года следователем Ленинского МРСО СУ СК РФ по Пермскому краю было возбуждено уголовное дело по факту превышения сотрудниками милиции УВД по Ленинскому району г. Перми должностных полномочий (ч. 3 ст. 286 УК РФ). Буквально на следующий день постановление следователя было отменено и.о. заместителя прокурора Ленинского района г. Перми. Ходатайство следователя об отмене указанного постановления оставлено прокурором Ленинского района без удовлетворения. Решения районной прокуратуры были обжалованы следователем в прокуратуру Пермского края.

В отчетном году эта безобразная комедия продолжилась. Наконец, в августе СК РФ сообщил Уполномоченному о том, что по результатам

очередной дополнительной проверки по факту смерти мужа С. было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Одним словом, умер человек – забудьте.

В целях пресечения подобной возмутительной практики, особенно распространенной на уровне района, граждане обращаются в вышестоящие органы предварительного следствия и прокуратуры. В особо тяжелых случаях Уполномоченный направляет обращения руководителям соответствующих центральных и региональных органов. Чаще всего, однако, результатом таких обращений становится увеличение количества стереотипных отказов, поступающих со все более высокого уровня служебной вертикали.

Еще в своем докладе за 2009 год Уполномоченный высказывал мысль о том, что пострадавшие от подобной волокиты граждане могли бы подавать иски компенсационного характера к виновным в ней государственным органам. К сожалению, эта идея осталась не востребованной.

По-прежнему имеются проблемы, касающиеся обеспечения открытости судебных заседаний. Особенно серьезные нарушения связаны с оглашением итоговых судебных решений за «закрытыми дверями».

25 декабря отчетного года мировым судьей судебного участка № 369 Тверского района г. Москвы, рассматривалось дело об административном правонарушении в отношении У. При этом судебные приставы, обеспечивающие порядок в здании суда и в зале судебного заседания, на оглашение судебного решения допустили лишь трех человек. Остальные, включая представителя Уполномоченного и средства массовой информации, в зал допущены не были.

Впоследствии Уполномоченным были получены объяснения этих приставов, из которых следовало, что мировой судья устно распорядилась допустить в зал заседания для оглашения итогового решения только участников процесса, а также нескольких лиц, указанных в списке, который был составлен представителями пресслужбы.

Полагая, что в указанных действиях мировой судьи содержатся признаки нарушения норм профессиональной судейской этики, Уполномоченный обратился к председателю Московского городского суда с просьбой рассмотреть изложенные обстоятельства и дать им должную правовую оценку.

## 15.2. Квалифицированная юридическая помощь

В отчетном году были вновь зафиксированы случаи допросов адвокатов в качестве свидетелей. Впервые об этом говорилось в докладе Уполномоченного за 2010 год. В этой связи достаточно вспомнить о том, что при производстве предварительного расследования по уголовным делам следователи незаконно допрашивают защитника в качестве свидетеля, а затем по этому основанию отстраняют его от дальнейшего участия в процессе.

Следует отметить, что состоялось несколько судебных решений, признавших подобные действия следователей незаконными (в частности, 23 июня 2011 года такое решение вынес Пресненский районный суд г. Москвы). Это, однако, не привело к прекращению практики допросов адвокатов, скорее наоборот, она получила большее распространение. Еще тревожит и тот факт, что даже после признания судом незаконными подобных действий следователей, руководители следственных органов зачастую избегают привлечения своих подчиненных к ответственности. А надзирающие прокуроры, в свою очередь, уклоняются от принятия мер прокурорского реагирования по выявленным нарушениям такого рода и пересылают обращения в те следственные органы, чьи действия обжалуются. Такие факты имели место как в прокуратуре города Москвы, так и в Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Так, в апреле отчетного года в адрес Уполномоченного поступило в копии обращение Адвокатской палаты города Москвы к Генеральному прокурору Российской Федерации, в котором шла речь о незаконном, по мнению палаты, допросе адвоката В. и его последующем отводе в качестве защитника по уголовному делу, которое находилось в производстве группы следователей во главе со старшим следователем по особо важным делам при Председателе СК РФ. Вопреки действующему законодательству, ему на рассмотрение и была в итоге направлена жалоба на него самого. В роли «почтового ящика» выступил надзирающий прокурор 34-го управления Генпрокуратуры России. Как и следовало ожидать, упомянутый старший следователь не нашел в своих действиях, равно как и в действиях своих подчиненных никаких нарушений прав и законных интересов адвокатов и их доверителей.

Поступающие к Уполномоченному жалобы на незаконные допросы адвокатов в качестве свидетелей, как правило, направляются им для проверки в вышестоящие органы предварительного следствия и прокуратуры. А те чаще всего оставляют такие жалобы без удовлетворения.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 06.03.2003 г. № 108-О истолковал запрет на допросы адвокатов, выступающих по делу в качестве защитников, как «неабсолютный». Этот тезис порой используется для обоснования едва ли не всей практики допросов адвокатов. Между тем правовая позиция Конституционного Суда состоит в том, что допрос адвоката возможен лишь в тех случаях, когда он сам заявляет ходатайство об этом. В целом же представляется совершенно очевидным, что все случаи вызова на допрос и допроса адвоката в качестве свидетеля должны быть предметом самого пристального и беспристрастного внимания органов прокуратуры.

### **15.3. Участие в судебном заседании**

По-прежнему остро стоит проблема обеспечения участия в судебном заседании лиц, находящихся в местах лишения свободы. Процессуальное законодательство предоставляет суду право рассматривать дело в порядке гражданского судопроизводства и в случае неявки кого-либо из извещенных надлежащим образом участников процесса. На практике же суды зачастую игнорируют тот факт, что одна из сторон находится в местах лишения свободы и по не зависящим от нее причинам не может прибыть в зал судебного заседания. В свою очередь, администрация исправительного учреждения отказывает осужденным в этапировании для участия в судебном заседании в порядке гражданского судопроизводства, объясняя свой отказ отсутствием соответствующей нормы в действующем законодательстве. В отчетном году по этому поводу поступило несколько обращений. Между тем Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд и Генеральная прокуратура Российской

Федерации единодушно считают, что изложенный вопрос уже законодательно урегулирован.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 16.10.2003 г. № 488-О признал отсутствие в законодательстве препятствий для участия лица, отбывающего наказание в виде лишения свободы, в рассмотрении судами его дел в порядке гражданского судопроизводства.

Проблема в том, что Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации не содержит прямого указания на возможность обеспечения каким-либо способом участия таких лиц в судебном процессе. На практике это приводит к нарушению прав граждан на судебную защиту.

По мнению Уполномоченного, подобных нарушений можно было бы избежать с помощью современных информационных технологий, например видеоконференцсвязи. Это мнение разделяют Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Федеральная служба исполнения наказаний.

#### **15.4. Презумпция невиновности**

В своем предыдущем докладе Уполномоченный высказал мнение о возможности и необходимости продолжения судебного разбирательства в отношении умерших обвиняемых. В отчетном году эта тема получила развитие в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2011 г. № 16-П.

Так, уголовное дело, возбужденное по признакам преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ, было прекращено в отношении гражданки А. в связи с ее смертью, несмотря на возражения ее отца, являвшегося заявителем по настоящему делу. Не согласившись с выводами органов предварительного следствия о виновности дочери в совершении преступления и полагая, что как самим фактом прекращения уголовного дела по нереабилитирующему основанию, так и его возможными юридическими последствиями могут быть существенно затронуты ее честь и доброе имя, а также законные интересы близких родственников, отец А. обжаловал постановление о прекращении уголовного дела в Тверской районный суд г. Москвы. Который в удовлетворении жалобы отказал, признав прекращение

уголовного дела обоснованным. Судебная коллегия по уголовным делам Московского городского суда своим определением от 17.11.2010 г. оставила постановление районного суда без изменения.

Со своей стороны, Конституционный Суд Российской Федерации признал, что положения УПК РФ, позволяющие прекратить уголовное дело в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) без согласия его ближайших родственников, не соответствуют Конституции Российской Федерации.

В отчетном году в поле зрения Уполномоченного оказался еще один, «смежный» аспект затронутой темы – вопрос об уголовной ответственности обвиняемого в преступлении, совершенном в соучастии с лицами, умершими на момент судебного разбирательства.

Прекращение уголовного преследования умершего соучастника по реабилитирующим основаниям позволяет следователю сохранить весь объем обвинения, предъявив его целиком тому соучастнику, который остался в живых. А это, в свою очередь, чревато нарушением права обвиняемого на презумпцию невиновности.

В данном случае Ш. был привлечен к уголовной ответственности за организацию убийства, совершенного группой лиц из корыстных побуждений.

Уголовное преследование в отношении его предполагаемых соучастников было прекращено в связи с их смертью. При этом вопрос об их виновности в судебном разбирательстве не исследовался и перед присяжными заседателями не ставился.

На основании обвинительного вердикта коллегии присяжных Ш. был признан виновным по всем пунктам обвинения и приговором Краснодарского краевого суда осужден к длительному сроку лишения свободы.

Как известно, признак «соучастие» в отдельных случаях увеличивает объем уголовного обвинения и отягчает ответственность обвиняемого. Этому обстоятельству должна корреспондировать его возможность защищать себя в справедливом суде, участвуя в исследовании доказательств вины соучастников. Коль скоро вопрос о виновности умерших соучастников в судебном разбирательстве не исследовался, из объема обвинения должны,

очевидно, быть исключены те элементы, производство по которым в этой связи прекращено. В случае с Ш. этого, однако, не произошло.

Руководствуясь изложенным выше, Уполномоченный в отчетном году обратился в Конституционный Суд с жалобой в защиту Ш., в которой просил признать не соответствующим статьям 46 (ч.1), 49 (ч.1) Конституции Российской Федерации, п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ в нормативном единстве с ч. 5 ст. 213 УПК РФ в части, препятствующей судебной защите от признака «соучастие» как элемента уголовного обвинения, в случае прекращения уголовного преследования в отношении соучастника в связи с его смертью. (См. приложение 2.15.2.)

На момент подписания настоящего доклада Конституционный Суд Российской Федерации по жалобе Уполномоченного решения еще не принял.

### **15.5. Состязательность и равноправие сторон**

В отчетном году в почте Уполномоченного появились обращения, свидетельствующие о том, как остро встал вопрос о пределах использования в судебном процессе специальных познаний, материализующихся в выводах всевозможных лингвистических, социо-психологических и других экспертиз, показаниях специалистов во всевозможных отраслях знаний.

Советская судебная система опиралась на безальтернативные выводы экспертиз и исследований, проводившихся в государственных экспертных учреждениях на основе единых утвержденных методик. В наши же дни государство от монополии на научную истину отказалось. И теперь в судебном процессе могут сталкиваться экспертные заключения, опирающиеся на разные научные методики, и, соответственно, приходящие к разным, порой противоположным выводам. Задача суда в таких условиях состоит, видимо, в том, чтобы беспристрастно изучить выводы всех экспертных заключений. На деле же суды, как правило, отдают предпочтение выводам той экспертизы, которая проводилась по инициативе стороны обвинения и призвана послужить доказательством вины подсудимого. В судебном решении в таких случаях



указывается, что причин не доверять выводам экспертизы, представленной обвинением, нет. Зато экспертиза, представленная защитой, объявляется назначенной не в подобающей форме, а потому вызывающей сомнения в ее достоверности. При этом судом игнорируется то важное обстоятельство, что обвинение и защита изначально находятся в неравном положении: обвинитель может назначить экспертизу без согласия защиты, а защита без согласия обвинителя – нет. Зачастую суд, обладающий правом придать назначению экспертизы законную форму, идет по наиболее легкому и привычному пути, принимая сторону обвинения.

Типичный пример подобной предвзятости суда (кто-то усмотрит в ней проявление «обвинительного уклона») – уголовное дело М., в сентябре отчетного года осужденного Таганским районным судом г. Москвы к длительному сроку лишения свободы за насильственные действия сексуального характера, совершенные в отношении собственной малолетней дочери. В числе ключевых улик, положенных в основу обвинения, оказались выводы экспертов в областях психологии, психофизиологии и молекулярной генетики. Однако выводы не менее, если не более авторитетных экспертов со стороны защиты, в том числе и содержавшие оценку выводов экспертов со стороны обвинения как недостоверных и необоснованных, суд во внимание не принял.

По мнению Уполномоченного, описанный выше подход есть не что иное, как нарушение принципа процессуального равенства сторон в процессе, являющегося неотъемлемой частью конституционного права на справедливое судебное разбирательство.

### **15.6. Судебный контроль**

Инициированный Уполномоченным несколько лет назад сбор «коллекции» абсурдных судебных решений, произвольно объявляющих целые сферы деятельности государства «недоступными» для судебного контроля, в отчетном году продолжился. На этот раз отличились суды г. Санкт-Петербурга, решившие, что им неподвластно проверить достоверность подписей избирателей в подписных листах.

Как известно, действующее избирательное законодательство в ряде случаев в качестве условия регистрации кандидатов в депутаты требует от них предоставления подписей сторонников. Не менее известны и случаи отказа в регистрации по причине недостоверности собранных подписей. В таких условиях обращение в суд, где он может доказать достоверность собранных подписей, при необходимости пригласив в качестве свидетелей самих подписантов, становится для отвергнутого кандидата последним средством защиты своих прав. Проблема, однако, в том, что суды, как правило, не желают допрашивать граждан, чьи подписи объявлены недостоверными, ссылаясь на отсутствие такой процедуры в избирательном законодательстве. В итоге получается, что справка о недостоверности подписи избирателя значит в глазах суда куда больше, чем заявление о ее достоверности, сделанное лично самим подписантом. Мотивы суда, прибегающего к такому крючкотворству, вряд ли имеют отношение к делу. Гораздо важнее то, что прибегая к нему, они руководствуются отнюдь не процессуальной процедурой, предусмотренной положениями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Тем самым суды нарушают конституционное право граждан на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

Для решения указанной проблемы Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав граждан положениями Закона «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга», на который ссылались суды в своих решениях. По мнению судов, именно его нормы придавали заключению эксперта исключительный и приоритетный характер.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 8.12.2011 г. № 1629-О-О указанный закон не был признан неконституционным. Однако его положениям было дано конституционно-правовое толкование, в котором Суд фактически поддержал доводы

Уполномоченного, указав, что процессуальное законодательство прямо допускает повторную проверку судом подписных листов.

Со своей стороны, Уполномоченный убежден в том, что при выяснении фактических обстоятельств в любом судебном заседании процессуальное законодательство должно иметь безусловный приоритет над всеми отраслевыми нормами.

## **16. Право на местное самоуправление**

В демократическом государстве это право выступает как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса граждан, дающий каждому из них возможность на основе принципа равенства, то есть без дискриминации, участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей.

Актуальность задачи укрепления и развития местного самоуправления в последние годы возросла в связи с тем, что волею обстоятельств оно оказалось как бы «на стыке» двух извечно конкурирующих в России управленческих тенденций – к централизации и автономизации власти. Формирование сверху вниз единой «вертикали власти», затронуло и уровень местного самоуправления, что лишь подстегнуло его правовую дифференциацию. Одним из катализаторов этого процесса стало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 г. № 9-П. Это Постановление было вынесено по вопросу о том, соответствует ли нашей Конституции иная, нежели прямые выборы, порядок формирования органов местного самоуправления. По мнению Суда, на **более высоких уровнях публично-территориальной самоорганизации**, то есть в муниципальных районах, формирование муниципального совета (собрания) может осуществляться путем опосредованного волеизъявления, выраженного при формировании **органов местного самоуправления первичного звена** (поселения).

Конституционный Суд Российской Федерации согласился с тем, что муниципальные образования, независимо от их территориальной основы, не находятся между собой в отношениях соподчинения. При этом, однако, Суд указал, что муниципальный район является муниципальным образованием, объединяющим другие муниципальные образования (поселения), а также и публично-территориальной единицей, чьи представительные органы, решая вопросы местного значения, в соответствующих пространственных пределах исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией и (или) субъектом Российской Федерации, что предполагает возможность выбора в рамках федерального законодательства оптимальных для конкретного муниципального района форм осуществления муниципальной власти и порядка формирования его представительных органов.

Изложенная позиция Конституционного Суда Российской Федерации, как представляется, не полностью согласуется с некоторыми положениями Европейской хартии местного самоуправления, являющейся, как известно, составной частью российской правовой системы. Упомянутая Хартия устанавливает право на осуществление местного самоуправления советами и собраниями, состоящими из членов, избранных путем исключительно свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Юридически это означает, что, если законодатель относит представительный орган муниципального района к структуре местного самоуправления, то формирование этого органа должно осуществляться только прямыми выборами.

Еще одним заметным событием отчетного года, влекущим в виде юридических последствий различное правовое регулирование формирования органов местного самоуправления следует, видимо, считать Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07 2011 г. № 15-П, принятое по жалобе Уполномоченного и граждан Б. и Г. (См. приложение 2.16.1.)

Поводом для обращения Уполномоченного в Конституционный Суд Российской Федерации послужило, поступившее к нему заявление Г., проживающего в Хомутининском сельском поселении Увельского муниципального района Челябинской области. Заявитель сообщил, что, начиная с 1996 года, неоднократно, самовыдвигаясь, участвовал в выборах в местный представительный орган, осуществлявшихся по мажоритарной системе, а с 2004-го по 2009 год избирался депутатом этого органа. На очередных выборах, состоявшихся 11 октября 2009 года, заявитель не смог реализовать свое право быть избранным в органы местного самоуправления, поскольку на этот раз голосование проходило не по мажоритарной, а по пропорциональной системе. Сам же переход к пропорциональной системе был осуществлен на основании п. 3 ч. 2 и ч. 3 ст. 9 Закона Челябинской области от 29.06.2006 г. № 36-ЗО «О муниципальных выборах в Челябинской области», допускающих применение на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы.

Не будучи включен ни в один из списков для пропорционального голосования, Г. не смог выдвинуть свою кандидатуру в депутаты.

Считая, что его конституционное право быть избранным в органы местного самоуправления нарушено, заявитель обратился в суд с требованием о признании недействующей статью 9 указанного областного закона в части, допускающей установление уставом муниципального образования пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

Решением Челябинского областного суда от 17.05.2010 г. в удовлетворении заявления Г. было отказано, так как оспариваемая норма закона субъекта Российской Федерации не противоречит федеральному законодательству.

Рассматривая эту жалобу, Уполномоченный исходил из того, что отличительным и определяющим признаком местного самоуправления является самостоятельное решение населением задач местного значения. В отличие от государственной власти местное самоуправление составляет специфическую форму самоорганизации, обеспечивающую оптимальный режим удовлетворения повседневных потребностей населения конкретного муниципального образования.

Законодателю субъекта Российской Федерации предоставлено право устанавливать вид избирательной системы, применяемый на выборах в представительные органы местного самоуправления. Однако регулирование

муниципальных выборов не может быть произвольным. В частности, определение видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава таких представительных органов должно, очевидно, соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти.

Применение пропорциональной избирательной системы с учетом положений федеральных законов от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 17.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» предполагает, что единственными субъектами избирательного процесса, реализующими право быть избранными в представительные органы, являются политические партии. Никакие другие общественные объединения этой публичной функцией не наделены.

При этом политическая партия должна иметь не менее 50 тысяч членов, включая региональные отделения численностью не менее 500 членов более чем в половине субъектов Российской Федерации. В остальных отделениях должно быть не менее 250 членов.

С учетом сказанного Уполномоченный считает, что предоставление федеральным коллективным субъектам – политическим партиям – исключительного права формирования местных представительных органов должно рассматриваться как посягательство на сами принципы местного самоуправления, чреватое выхолащиванию его реального содержания. С чисто житейской же точки зрения мысль о том, что кандидатов в депутаты местного представительного органа в поселении, где живет всего пара тысяч человек, может выдвинуть только политическая партия, имеющая не менее 50 тысяч членов, – кажется абсурдной.

Посчитав изложенные доводы обоснованными, в названном выше Постановлении № 15 Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционным применение пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы сельских поселений с

малочисленным населением и малым числом депутатов. При этом Суд также указал, что применение пропорциональной и смешанной избирательных систем может быть оправданно прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях. В последних же применение пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов. В этой связи федеральному законодателю в целях установления гарантий избирательных прав граждан было предписано в течение шести месяцев определить критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов. На момент подписания настоящего доклада соответствующие поправки в законодательство внесены не были. Со своей стороны, Уполномоченный убежден, что искомые критерии не могут быть определены без учета методики подсчета голосов избирателей на местных выборах.

Описанные выше правовые коллизии, как представляется, порождены вполне отчетливым стремлением как законодательной, так и судебной власти дифференцировать местные органы публичной власти. Между тем ни наша Конституция, ни Европейская хартия местного самоуправления такой дифференциации не предполагают. В том числе, вероятно, и потому, что наделение муниципальных образований нетипичными юридическими свойствами делает невозможным применение к ним необходимых правовых гарантий.

### **17. Защита прав российских граждан за рубежом и иностранных граждан и лиц без гражданства в России**

В соответствии с законом защита прав и свобод российских граждан за рубежом возложена на дипломатические и консульские учреждения МИД России, действующего на основе двусторонних и многосторонних договоров и соглашений, в которых участвует наша страна, а также общепринятых норм

международного права. Основная же функция Уполномоченного состоит в осуществлении независимого контроля за действиями указанного ведомства, куда он регулярно направляет свои запросы, рекомендации и заключения на жалобы и обращения соотечественников, а также по поводу информации о фактах нарушения их прав. В отдельных случаях жалобы и обращения этой категории граждан требуют от Уполномоченного снестись с другими российскими ведомствами.

В последние годы к Уполномоченному поступило немало жалоб и обращений из-за рубежа связанных с задержанием, арестом или осуждением российских граждан в странах их временного пребывания. Среди проблем, сравнительно недавно оказавшихся в фокусе общественного внимания, – жестокое, порой изуверское, обращение приемных родителей из числа иностранных граждан с усыновленными ими детьми из России. Эта проблема не имеет пока апробированного алгоритма решения, что не может не беспокоить с учетом как роста ее масштабов, так и негативных общественных эмоций, которые она вызывает в России.

Рассматривая сообщения о нарушениях прав соотечественников за рубежом, Уполномоченный, как и в целом в своей работе, стремился по возможности избегать публичности, не всегда помогающей восстановить справедливость. По этой причине Уполномоченный в большинстве случаев предавал огласке лишь те конфликтные ситуации, урегулирование которых вызвало непреодолимые затруднения или имело прецедентное значение.

Весь отчетный год Уполномоченный держал на контроле дело натурализованного российского гражданина Э., еще в 2009 году задержанного властями Республики Узбекистан по подозрению в «незаконном выезде за границу» и впоследствии осужденного судом этого государства за шпионаж в пользу Республики Таджикистан. Все эти годы узбекистанские власти категорически отказывали российской стороне в консульском доступе к своему гражданину под тем предлогом, что российское гражданство он якобы получил незаконно. Между тем, ФМС России подтвердила Уполномоченному законность приобретения Э. российского гражданства. Усомнившись в праве узбекистанских властей определять законность государственных актов Российской Федерации, Уполномоченный неоднократно обращался в МИД России с



просьбой о защите прав соотечественника. Однако все усилия Посольства России в Республике Узбекистан оказались напрасны: узбекистанские власти перестали отвечать на его ноты, пригрозив, что дальнейшие попытки хотя бы получить консульский доступ к Э. могут иметь тяжелые последствия для проживающих в Узбекистане родственников осужденного.

Посчитав, что в сложившейся ситуации Посольство России уже исчерпало свои возможности по защите прав российского гражданина, Уполномоченный в июле отчетного года обратился к Министру иностранных дел Российской Федерации с предложением перенести обсуждение этого вопроса на политический уровень, поставив его перед Министром иностранных дел Республики Узбекистан. На момент подписания настоящего доклада ответ на это обращение не поступил.

Вообще говоря, жалобы и обращения по поводу нарушения прав российских граждан властями формально дружественных России стран поступают к Уполномоченному регулярно. При этом некоторые заявители утверждают, что российские дипломатические и консульские учреждения не оказывают им должной помощи, не желая осложнять отношения со странами своей аккредитации. Нельзя не отметить, что в последние годы центральный аппарат и загранучреждения МИД России заметно активизировали работу на этом направлении. Однако случаи невнимания к проблемам своих граждан, а иногда и неумения в этих зачастую весьма сложных проблемах разобраться все еще имеют место.

В самом конце отчетного года внимание Уполномоченного привлекли сообщения в СМИ об обстоятельствах задержания и освобождения в Таиланде российского гражданина Г., свыше восьми лет находящегося в международном розыске по запросу МВД России.

Упомянутый российский гражданин был задержан на одном из местных курортов по фотографии из розыскной базы Интерпола. При этом он имел паспорт на другую фамилию. Согласно сообщениям СМИ, российское консульское учреждение отказалось помочь полиции в опознании задержанного и проверке подлинности его документов. В результате по истечении 48 часов задержанный был освобожден из-под стражи, после чего бесследно исчез. Комментируя эту информацию, МИД России заявил, что обращений от таиландских властей в связи с задержанием российского гражданина Посольство России не получало, помочь в установлении личности задержанного в принципе не могло,

поскольку не обладает следственными полномочиями, а к выдаче ему паспорта отношения не имеет.

Со своей стороны, Уполномоченный, так же как и МИД России, не являясь следственным органом, увидел в этой странной истории совсем другое – недопустимое безразличие российского консульского учреждения к факту задержания российского гражданина. Думается, что сам этот факт заслуживал реагирования, в том числе и выезда в участок, где содержался задержанный: ведь на его месте мог оказаться не скрывающийся от российского правосудия беглец, а нуждавшийся в помощи соотечественник.

В большинстве стран СНГ существуют аналогичные российскому институты государственной защиты прав человека. Со многими коллегами в этих странах, в частности на Украине, в Казахстане, Азербайджане и Киргизии, у российского Уполномоченного сложились тесные деловые отношения, строящиеся на доверии и понимании общности судеб и проблем. Например, таких как документирование трудового стажа бывших граждан СССР, работавших в одной союзной республике, а ныне живущих в государстве–правопреемнике другой. В подобных случаях Уполномоченный, как правило, вступает в прямой контакт со своими коллегами в странах СНГ.

Еще в 2007 году к Уполномоченному обратился российский гражданин Г., проживающий в Республике Башкортостан. Заявитель сообщил, что с 1979 года до 1993 года проходил службу в органах внутренних дел Таджикской ССР, а затем Республики Таджикистан. В 1993 году в связи с обострением внутривнутриполитической обстановки в Таджикистане был вынужден вернуться на родину в Башкирию. Для оформления пенсии по выслуге лет Г. требовалось пенсионное дело, получить которое из МВД Республики Таджикистан не представлялось возможным.

С тех пор Уполномоченный многократно, но, увы, безуспешно обращался в МИД России с просьбой запросить в МВД Республики Таджикистан необходимые документы. Ответы из МИД России поступали, поручения Посольству России давались, но пенсионное дело Г. никак не обнаруживалось и «по умолчанию» считалось утерянным.

В 2010 году Уполномоченный обратился к незадолго до этого избранному Уполномоченному по правам человека в Республике Таджикистан с просьбой оказать необходимое содействие заявителю, после чего в феврале 2011 года ему была назначена запрашиваемая пенсия по месту постоянного жительства в Башкирии.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, пребывающие на территории Российской Федерации, находятся под защитой ее законов. Тем самым обеспечение их конституционных прав и свобод, естественно, входит в компетенцию Уполномоченного. Его работа на этом направлении имеет свою специфику, обусловленную, в частности, тем, что сегодня огромное большинство гостей нашей страны составляют отнюдь не туристы из благополучных и богатых стран, а трудовые мигранты из бывших советских республик, вынужденные уезжать из дома в поисках заработка. Плохо знающие российские законы и обычаи, недостаточно владеющие русским языком, готовые работать за гроши в любых условиях, не избалованные нашей доброжелательностью люди – практически идеальный объект для злоупотреблений со стороны многих представителей «низовых» звеньев государственного аппарата. Понятно, что жалобы от иностранных трудовых мигрантов поступают к Уполномоченному крайне редко. Для эффективного реагирования на нарушения их прав Уполномоченный нуждается поэтому в помощи общественных организаций, равно как и всех сознательных граждан, в соответствии с законом имеющих право обращаться к нему в интересах других лиц.

Сравнительно новой особенностью положения иностранных граждан является то, что в отдельных случаях оно может неожиданно оказаться в зависимости от состояния отношений между Россией и страной их гражданской принадлежности. В отчетном году вскоре после того, как суд в Таджикистане при довольно странных обстоятельствах приговорил двух пилотов российской авиакомпании к длительным срокам лишения свободы, в России начались задержания граждан Таджикистана, в основном трудовых мигрантов. «Типовыми» судебными решениями задержанные выдворялись из России без права въезда в нее в течение пяти лет. К счастью «отлов» этих людей продолжался недолго и закончился сразу после освобождения пилотов, не успев приобрести характер широкой кампании. При этом ФМС России отрицала связь между двумя указанными фактами, намекая на их простое

совпадение. Как бы то ни было, Уполномоченный считает, что стратегически наилучший способ реакции на этот и подобные случаи – неукоснительное соблюдение российских законов и международных договоров, участником которых является Российская Федерация.

Летом отчетного года председатель НПО «Гражданское содействие» обратилась к Уполномоченному в интересах гражданки Грузии Л., в сентябре 2006 года решением Гулькевичского районного суда Краснодарского края выдворенной из России сроком на пять лет.

Уроженка г. Гулькевичи Краснодарского края, этническая русская Л. в 1987 году переехала на жительство в г. Тбилиси, а после роспуска СССР получила грузинское гражданство. В сентябре 2006 года Л., имея визу на въезд в Россию, прибыла в родной город проведать тяжело больную мать. Последовавшие события Л. описала в своем обращении в НПО «Гражданское содействие»:

*«Второй день после приезда я поехала в отделение ФМС г. Гулькевичи, показала паспорт с визой и попросила зарегистрировать, но сотрудники ФМС сказали, что по грузинским паспортам они не регистрируют. Потом они были у нас дома, смотрели больную мать...и сказали – через три дня приходите к нам. Я подъехала через три дня к ним, и сотрудники ФМС сказали, что получили приказ депортировать меня из РФ. Поехали вместе в райсуд... Судья сказала им, что виза в порядке, а они ей – что у них приказ депортировать всех на пять лет, у кого грузинский паспорт. Потом судья сказала мне, что у нее не было выхода, и она приняла решение депортировать меня от родной матери и из родного дома».*

Попытки НПО «Гражданское содействие» помочь Л. сократить срок действия запрета на въезд в Россию, предпринятые весной отчетного года результата не принесли: ФМС России вежливо направила несчастную женщину в вышестоящий суд. Срок действия запрета на въезд в Россию истекал у Л. в конце сентября отчетного года. Однако добиться изъятия ее имени из «стоп-листа» ФМС России удалось только в ноябре объединенными усилиями Уполномоченного и НПО «Гражданское содействие». В конце декабря Л. получила, наконец, визу на въезд в Россию.

По мнению Уполномоченного, обращение Л. указывает на то, что в сентябре 2006 года она находилась в Российской Федерации на законных основаниях.

Статья 27 Конституции Российской Федерации провозглашает право каждого, кто на законных основаниях находится на территории нашей страны, свободно выезжать из нее в любом направлении. Соблюдение этой

естественной для любого демократического государства нормы сталкивается в России с трудностями, на первый взгляд, порожденными не более чем элементарным юридическим казусом. Впервые Уполномоченный обратил на него внимание осенью 2008 года в ходе рассмотрения жалобы гражданки Узбекистана К., которой российские пограничники не позволили вылететь из России в Нидерланды, несмотря на наличие у нее действительного заграничного паспорта и въездной Шенгенской визы. Проще говоря, иностранной гражданке, на законных основаниях находившейся в России, было отказано в реализации конституционного права на свободный выезд из нее.

Пытаясь объяснить столь очевидное нарушение упомянутой ст. 27 нашей Конституции, российские пограничные власти сослались на ст. 3 межправительственного российско-узбекистанского Соглашения о взаимных поездках граждан от 30.11.2000 г. Последняя содержала формально безобидное взаимное обязательство «пропускать в третьи государства граждан... государств Сторон, имеющих... оформленные в соответствии с национальным законодательством Сторон документы на право пересечения границы». Национальное законодательство Узбекистана предусматривает для его граждан свободный порядок выезда в страны СНГ и разрешительный, на основе выездной визы (отметки в паспорте) – во все остальные. В итоге верные своим договорным обязательствам перед Узбекистаном российские власти перестали выпускать из России в страны так называемого «дальнего зарубежья» граждан Узбекистана, не имеющих разрешительной отметки в паспорте, сославшись на то, что международный договор имеет приоритет над национальным законодательством.

Со своей стороны, Уполномоченный не смог с этим согласиться, посчитав, что разрешительный порядок выезда из России противоречит ее Конституции. По мнению Уполномоченного, исполнение упомянутого выше межправительственного российско-узбекистанского Соглашения следовало приостановить, вступив с Узбекистаном в переговоры об уточнении его

положений. С этим предложением Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации, который передал его «по принадлежности» на рассмотрение в МИД России. В свою очередь, МИД предложение Уполномоченного не поддержал, квалифицировав де-факто разрешительный порядок выезда из России в третьи страны, применяемый российскими властями в отношении граждан Узбекистана, не нарушающим, а всего лишь «конкретизирующим» их конституционное право на выезд из России.

В 2008 году удалось все же добиться восстановления права гражданки Узбекистана на свободный выезд из России как бы в порядке исключения. На этом дело тогда и закончилось. Однако в отчетном году выяснилось, что практика ограничения права граждан Узбекистана на свободный выезд из России не только не была пересмотрена, но, напротив, продолжилась.

В конце декабря отчетного года к Уполномоченному поступило обращение в интересах гражданина Узбекистана Р., состоящего на миграционном учете в г. Чите. При следовании из России в КНР в 3-дневную туристическую поездку, этот гражданин, имевший при себе действующий национальный паспорт и въездную китайскую визу, был задержан на МАПП «Забайкальск» за нарушение российского законодательства, выразившееся в попытке выезда в третью страну без выездной узбекистанской визы (разрешительной записи). Несчастливого путешественника сначала задержали на три часа по протоколу об административном нарушении, а потом еще на четыре часа просто так. В итоге через семь часов пребывания в «обезьяннике» Р. вывели за ограждение пограничного поста и отпустили, «забыв» вручить официальный письменный отказ в выезде из России. Как и всякое беззаконие такая «забывчивость» имеет объяснение, ибо лишает Р. возможности обжаловать нарушение его прав в суде.

Со своей стороны, Уполномоченный намерен уделить жалобе Р. самое серьезное внимание. В январе 2012 года он обратился к Первому заместителю Директора – руководителю Пограничной службы ФСБ России с просьбой проверить законность действий сотрудников Пограничной службы в отношении Р. О принятом по делу Р. решении Уполномоченный сообщит в отдельном заявлении и в своем докладе за 2012 год. (См. приложение 2.17.1.)

Завершая разговор о фактах нарушения права граждан Республики Узбекистан на свободный выезд из России в любые третьи страны, Уполномоченный хотел бы отметить, что само это нарушение явилось во

многим следствием стечения обстоятельств. На момент подписания в 2000 году упомянутого российско-узбекистанского Соглашения в Узбекистане действовал разрешительный порядок выезда во все страны без исключения. В силу этого все граждане Узбекистана прибывали в Россию с разрешительной отметкой в паспорте. В дальнейшем разрешительный порядок выезда в страны СНГ был отменен, а в остальные страны сохранился. И возникла описанная казусная ситуация, в которой российская сторона предпочла согласиться с узбекистанской трактовкой норм упомянутого Соглашения. Хотя при желании могла, наверное, без труда выработать свою трактовку, не противоречащую российской Конституции.

Однако проблема соотношения норм Конституции и международных договоров, в которых участвует Российская Федерация, реально существует. В почте Уполномоченного немало примеров, подтверждающих такой вывод. Трудность же в том, что согласно п.«г» ч.2 ст.125 Конституции Российской Федерации, компетенция Конституционного Суда Российской Федерации распространяется только на не вступившие в силу международные договоры нашей страны.

Отмеченная проблема нуждается в серьезном обсуждении и решении, свободном от правовых и политических перегибов. В предварительном порядке Уполномоченный полагал бы возможным изучить возможность рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации не самих вступивших в силу международных договоров, а законов об их ратификации. Ведь ратификации подлежат все международные договоры, затрагивающие права и свободы человека. Если же международный договор вступил в силу без ратификации, то есть с момента подписания, стоило бы предусмотреть возможность его оспорить в другом судебном органе, например в Верховном Суде Российской Федерации.

## **18. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации**

В отчетном году уполномоченные по правам человека появились в восьми субъектах Российской Федерации: в Камчатском крае, в Воронежской, Ивановской, Костромской, Оренбургской и Рязанской областях, в Еврейской автономной области и в Ханты-Мансийском автономном округе–Югре. Таким образом, к концу отчетного года институт государственной правозащиты действовал уже в 66 субъектах Российской Федерации. Еще в четырех – в республиках Марий Эл и Тыва, в Тюменской области, а также в Чукотском автономном округе, где были приняты законы об уполномоченном по правам человека, назначений на эту должность хочется ожидать в ближайшее время.

В целом продвижение института уполномоченных по правам человека в регионы России следует считать успешным. Особенно с учетом того, что федеральное законодательство оставляет вопрос о его учреждении целиком на усмотрение органов власти каждого субъекта Российской Федерации, а федеральный Уполномоченный для положительного решения этого вопроса может использовать только силу убеждения. В таких условиях назначение регионального уполномоченного по правам человека – это в подавляющем большинстве случаев результат зрелого добровольного выбора региональных властей, свидетельствующий о гармоничности их отношений с гражданским обществом. Диссонансом на этом фоне прозвучала позиция администрации Сахалинской области, где неожиданно обнаружили идейные противники института уполномоченного по правам человека.

В отчетном году житель г. Южно-Сахалинска, ветеран Великой Отечественной войны П. обратился к губернатору Сахалинской области с просьбой учредить в области должность уполномоченного по правам человека. Просьба ветерана не встретила поддержки областной администрации, откуда ему сообщили, что уполномоченные по правам человека в регионах неэффективны и совершенно не нужны, тем более в Сахалинской области, где успешно работает Комиссия по правам человека при губернаторе. Обескураженный таким ответом заявитель привлек к нему внимание федерального Уполномоченного. Который, в



свою очередь, проанализировав содержательные тезисы письма за подписью и.о. руководителя Аппарата губернатора и правительства области, нашел их заслуживающими публичного комментария. В этих целях Уполномоченный воспользовался правом публиковать в органах СМИ с государственным участием свои официальные документы, направив в ведущие СМИ Сахалинской области текст упомянутого ответа областной администрации на письмо ветерана, снабдив его краткими комментариями. Указанный документ Уполномоченного был опубликован в газете «Советский Сахалин». Для его публикации в газете «Губернские ведомости» потребовалось вмешательство прокуратуры. Газета же «Восход» после длительных процедурных проволочек неожиданно сообщила, что в свете недавнего заявления губернатора о намерении в ближайшее время создать остро необходимый Сахалинской области институт уполномоченного по правам человека, публикация документа федерального Уполномоченного потеряла свою актуальность. Процесс создания на Сахалине института регионального уполномоченного по правам человека остается у федерального Уполномоченного на особом контроле. (См. приложение 2.18.1.)

Все уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации действуют на основании своих региональных законов. Моделью для них в большинстве случаев стал Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Что совершенно нормально: защита прав и свобод человека, относящаяся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, должна, как представляется, осуществляться по единообразным законам, гарантирующим уполномоченным прежде всего независимость и неподотчетность каким-либо государственным органам. Региональный законодатель вправе внести в свой закон об уполномоченном положения, отражающие специфику региона. Разумеется, при том понимании, что они не вступят в противоречие с общепризнанными международными стандартами защиты прав человека, а также с нашим национальным законодательством. Одна из обнаружившихся в последние годы латентных проблем состоит в том, что в отдельных регионах деятельность уполномоченных по правам человека пытаются вписать в рамки Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Не лишне в этой связи отметить, что законодатели восьми субъектов Российской Федерации – Удмуртской Республики, а также Волгоградской, Калининградской, Кемеровской, Липецкой, Самарской, Смоленской и Томской областей – внесли соответствующие поправки на этот счет в уже действующие законы об уполномоченных. Что не вполне корректно с правовой точки зрения и не оправданно функционально, ибо ограничивает возможности уполномоченных выполнять свою работу.

В последние годы прокуроры республик Коми и Саха (Якутия), а также Архангельской области в судебном порядке пытались оспорить нормы региональных законов об уполномоченном, добившись внесения в них поправок, обязывающих уполномоченных руководствоваться при рассмотрении обращений граждан упомянутым Федеральным законом № 59-ФЗ. Доводы прокуратуры не были поддержаны.

В определениях Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2007 г. № 74-Г07-16 и от 27.08.2008 г. №1-Г08-57 был подтвержден особый статус регионального уполномоченного по правам человека, и указано, что «должность уполномоченного не подпадает под понятие «должностное лицо», употребляемое в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Также в Определении №1-Г08-57 констатировалось, что областной закон «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» в отличие от указанного федерального закона имеет иной предмет регулирования, поскольку «касается вопросов деятельности лишь одного государственного органа, **устанавливая его особое**, по сравнению с другими государственными органами и должностными лицами, положение. **...Должность уполномоченного по правам человека учреждается в целях обеспечения гарантий защиты прав и свобод граждан, их соблюдения... государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами в Архангельской области, то есть теми органами, которые рассматривают обращения граждан по правилам, установленным Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ».**

Между тем региональные законы об уполномоченных по правам человека, ограничивающие их компетенцию рамками Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», по-прежнему действуют во многих субъектах Российской Федерации. В этой связи следует, как представляется, подчеркнуть необходимость разработки

проекта федерального закона, регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В докладе за 2010 год Уполномоченный говорил о том, что, поддержав инициативу Волгоградской областной Думы, он обратился с предложением о разработке указанного законопроекта к Председателю Государственной Думы. В марте отчетного года поступил ответ Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, из которого следовало, что это предложение не нашло поддержки. (См. приложение 2.18.2.)

Со своей стороны, Уполномоченный по-прежнему считает, что реализация этого предложения стала бы важной предпосылкой создания единой системы государственной защиты прав человека на всей территории нашей страны. В связи с этим Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации с предложением о внесении соответствующих изменений в действующий Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В июне отчетного года Президент страны поручил руководителю своей Администрации проработать предложения Уполномоченного. На момент подписания настоящего доклада вопрос оставался на контроле Уполномоченного.

Отчетный год обнажил еще одну острую проблему, общую для всех региональных уполномоченных – финансирования их деятельности из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации. Имеют место случаи, когда по причине отсутствия средств региональные уполномоченные лишены возможности прибыть даже на созываемое раз в полгода плановое заседание Координационного совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Так, в мае отчетного года не смог приехать в Москву Уполномоченный по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания. Выяснилось, что бюджетное финансирование его деятельности не осуществлялось с декабря 2010 года, а отдельная строка в бюджете Республики попросту отсутствует, хотя и предусмотрена в республиканском Законе «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания». В таких обстоятельствах деятельность республиканского

Уполномоченного была парализована, что не могло не вызывать серьезной озабоченности всех его коллег. В этой связи председатель и сопредседатель Координационного совета уполномоченных обратились к главе Республики Северная Осетия-Алания с просьбой о возобновлении финансирования деятельности республиканского Уполномоченного и его рабочего аппарата. В итоге финансирование было возобновлено, а затем вновь приостановилось, и по состоянию на 1 ноября отчетного года составило всего 41,5% от объема предусмотренных средств. В декабре отчетного года на второе заседание Координационного совета Уполномоченный по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания был вынужден приехать за свой счет.

В отчетном году похожие финансовые трудности возникли также у уполномоченных по правам человека в Еврейской автономной области и в Псковской области. Первый по этой причине не прибыл на заседание Координационного совета, а второй – не имеет рабочего аппарата. При этом предусмотренное областным Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Псковской области» финансирование его деятельности отдельной строкой в бюджете не выделялось ни в 2010, ни в отчетном году.

В связи с беспрецедентной ситуацией, федеральный Уполномоченный обратился к своим коллегам в регионах с просьбой сообщить об их финансовом положении. В результате выяснилось, что в большинстве регионов финансирование уполномоченных осуществляется более или менее удовлетворительно, хотя порой в «ручном» режиме, по разовым поручениям глав региональных администраций. Представляется, что такая практика финансирования во многом подрывает базовый принцип работы института уполномоченного по правам человека – его независимость от органов исполнительной власти.

Время от времени к федеральному Уполномоченному поступают обращения граждан, заявляющих о том, что новый уполномоченный по правам человека в их регионе не достоин занимать эту должность по причине принадлежности в прошлом к правоохранительным органам. Понятно, что

назначение регионального уполномоченного – прерогатива законодательного органа соответствующего региона. Федеральный Уполномоченный по этой причине не может принять к рассмотрению подобные обращения. Вместе с тем, он хотел бы подчеркнуть, что не считает их корректными. В Российской Федерации нет, и не может быть запрета на профессии, а требования, предъявляемые к кандидатам, претендующим на конкретные государственные должности, устанавливаются законом. Кроме того, опыт показывает, что эффективность уполномоченного по правам человека зависит, прежде всего, от его деловых, профессиональных и человеческих качеств, а не от его послужного списка. Беспокорство же федерального Уполномоченного вызывают скорее факты досрочного освобождения его коллег в регионах от должности решением региональных законодательных органов. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» содержит исчерпывающий перечень случаев его досрочного освобождения от должности. Невозможность расширительного толкования этого перечня является важной гарантией независимости федерального Уполномоченного. По его твердому убеждению, такая же правовая логика должна действовать и в отношении уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В отчетном году состоялось три заседания Координационного совета. На внеочередном заседании Координационного совета в феврале в г. Санкт-Петербурге его члены встретились с Верховным комиссаром ООН по правам человека. На очередном заседании в мае в г. Москве были рассмотрены вопросы взаимодействия уполномоченных с Министерством обороны Российской Федерации в целях обеспечения прав военнослужащих по призыву, прав граждан на альтернативную гражданскую службу, жилищных прав военнослужащих и членов их семей и др. В работе Координационного совета принял участие статс-секретарь – заместитель Министра обороны Российской Федерации. Еще одно заседание Координационного совета прошло в г. Москве в декабре отчетного года. В центре внимания участников

заседания были вопросы взаимодействия региональных уполномоченных с территориальными подразделениями СК РФ. В заседании принял участие Председатель Следственного комитета Российской Федерации, ответивший на вопросы уполномоченных.

Кроме того, в отчетном году впервые в практике федеральный Уполномоченный провел презентацию своего ежегодного доклада в ряде федеральных округов. На встречах с журналистами и членами неправительственных правозащитных организаций Уполномоченный представил основные положения доклада, разъяснил методы своей работы, особо подчеркнув, что залогом эффективности государственного правозащитного института является его поддержка со стороны гражданского общества. Программа презентации включала также семинары для региональных уполномоченных и сотрудников их аппаратов по вопросам методологии подготовки ежегодных докладов.

Презентации докладов федерального Уполномоченного состоялись в отчетном году в Северо-Кавказском федеральном округе (май, г. Пятигорск) и в Северо-Западном федеральном округе (июнь, г. Санкт-Петербург).

В отчетном году в сообществе российских уполномоченных по правам человека заметно активизировался процесс обмена опытом государственной правозащитной работы. В этих целях проводились их регулярные встречи, круглые столы, семинары и конференции. Поддерживая проведение таких мероприятий, (при том понимании, что они не превращаются в самоцель), федеральный Уполномоченный хотел бы обратить внимание на проблему их финансирования. Как известно, соответствующие средства не предусмотрены в бюджетах уполномоченных, что вынуждает порой прибегать к помощи спонсоров, причем не только российских, но и зарубежных. И здесь, по мнению федерального Уполномоченного, неминуемо возникает тонкая грань, отделяющая государственный правозащитный институт уполномоченных от неправительственных правозащитных организаций. По закону последние свободны в поиске зарубежных грантов для своих проектов. Напротив,

государственные правозащитники такой возможности иметь, по-видимому, не должны по крайней мере в тех случаях, когда в качестве грантодателя выступает не международная организация, существующая на взносы стран-участников, в том числе и России, а какой-либо частный фонд.

Завершая этот раздел доклада, Уполномоченный хотел бы привести программные высказывания Верховного комиссара ООН по правам человека, содержащиеся в ее выступлении на упоминавшейся встрече с российскими уполномоченными в г. Санкт-Петербурге:

– **«Контроль за соблюдением процедурной справедливости, понимаемой как равное отношение государства ко всем без исключения – основная обязанность уполномоченного по правам человека – остается ключом к эффективной защите прав людей при их взаимодействии с государственными органами».**

– **«Зная, что российские уполномоченные получают много жалоб по вопросам нарушения экономических, социальных и культурных прав, ... мы готовы помочь вам разъяснить общественности, насколько тесно связаны эти права с базовыми гражданскими и политическими правами, включая право на общественные кампании и участие граждан в управлении делами государства».**

– **«Децентрализованная» организация национальной системы защиты прав человека, (подобная той, что существует в России) может, по-видимому, считаться оптимальной для стран, имеющих обширную территорию и федеративное устройство. В то же время, присущие «децентрализованной» модели защиты прав человека риски являются продолжением ее достоинств. Ведь эта модель объективно порождает изолированность уполномоченных по правам человека друг от друга и, как следствие, порой побуждает их сосредоточиться на неотложных «коммунальных» проблемах своего региона в отрыве от общей правозащитной ситуации в стране».**

Федеральный Уполномоченный считает, что сообщество российских уполномоченных по правам человека могло бы с большой пользой для общего дела применить в своей работе приведенные программные установки Верховного комиссара ООН по правам человека.

## **19. Правовое просвещение**

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предполагает участие Уполномоченного в правовом просвещении по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Вполне понятно, что усилия Уполномоченного на этом направлении не подменяют, а лишь дополняют деятельность государственных органов, ответственных за организацию профильного образовательного процесса, а также за распространение в обществе соответствующих правовых знаний. Одну из своих главных задач Уполномоченный видит в том, чтобы доступными ему средствами убеждения способствовать приданию правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека системного характера.

С момента вступления в свою должность Уполномоченный активно участвовал как в разработке специальных образовательных программ на школьном и вузовском уровне, так и в их внедрении. В частности, в отчетном году Уполномоченный вместе с Верховным Судом Российской Федерации и Российской академией правосудия выступил соучредителем межрегиональной олимпиады для учащихся 11-х классов на тему «Гарантии реализации и защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации».

На основе соглашений Уполномоченного с рядом государственных учреждений высшего образования в отчетном году в его аппарате прошли преддипломную практику студенты юридических вузов и факультетов. Такое взаимодействие Уполномоченного с высшей школой осуществляется уже много лет и, как представляется, может быть оценено как плодотворное и взаимовыгодное.



Кроме того, в отчетном году было положено начало взаимодействию Уполномоченного с тремя вузами – Московским государственным институтом международных отношений, Российским государственным гуманитарным университетом и Российским университетом дружбы народов – участниками магистерской программы по правам человека, разработанной ими совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. В рамках реализации этой магистерской программы Уполномоченный и сотрудники его аппарата выступили перед студентами с лекциями, в которых рассказали об организации государственного правозащитного института в России и о стоящих перед ним задачах.

Отнюдь не преуменьшая актуальность задач в области подготовки профессиональных юристов-правозащитников, Уполномоченный склонен все же полагать, что в контексте его миссии особую важность имеет именно распространение правовых знаний в обществе. В конечном счете решимость граждан отстаивать свои права, не подкрепленная адекватным пониманием их природы, содержания, пределов и механизмов применения, не может не быть чревата катаклизмами, одинаково опасными как для формирующегося гражданского общества, так и для нашего молодого по историческим меркам демократического государства. В силу этого Уполномоченный всегда уделял максимальное внимание популяризации знаний о правах человека. Нельзя, впрочем, не признать, что возможности Уполномоченного внести свой вклад в указанную работу даже в лучшие «докризисные» времена были отнюдь не безграничны.

Вплоть до 2008 года Уполномоченный в рамках выделенных ему бюджетных ассигнований осуществлял издание разнообразных пособий, памяток, методических рекомендаций, комментариев к законодательству и иной печатной продукции, организовывал научно-практические семинары и конференции по правозащитной тематике. С наступлением жесткой бюджетной экономии подобную деятельность волей-неволей пришлось ограничить до обязательного минимума – издания ежегодных докладов

Уполномоченного. Такое положение, естественно, удовлетворить не могло. В связи с чем была предпринята попытка поиска новых менее затратных способов распространения знаний о правах человека.

В результате в отчетном году прошли апробацию две новые формы ведения разъяснительной работы.

В двух федеральных округах страны (Северо-Кавказском и Северо-Западном) Уполномоченный провел презентацию своего ежегодного доклада. Более подробно об этой форме работы рассказано в разделе «Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Кроме того, с декабря 2010 года Уполномоченный начал практиковать регулярное размещение своих материалов по актуальным вопросам защиты прав человека в периодических печатных изданиях страны, учредителями которых являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации, или в тех, которые финансируются полностью или частично за счет средств федерального бюджета либо бюджета субъекта Российской Федерации (проект получил название «Регион»). В соответствии с п. 2 ст. 30 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» указанные печатные издания не вправе отказать Уполномоченному в публикации его документов. Применив эту норму закона, Уполномоченный существенно расширил свою аудиторию.

Справедливости ради нельзя не сказать и о том, что поначалу не все издания выразили готовность к сотрудничеству с Уполномоченным. Кто-то по незнанию требовал оплатить публикации, кто-то изобретал отговорки. Постепенно, однако, все встало на свои места: деловой контакт с большинством печатных изданий был установлен. Этому, несомненно, способствовал без всякого преувеличения большой интерес, проявленный читателями к материалам и статьям Уполномоченного. В итоге во второй половине отчетного года тематика публикуемых материалов и статей Уполномоченного начала все больше формироваться по заявкам самих

читателей. Первые результаты использования описанной выше новой формы разъяснительной работы свидетельствуют о том, насколько остро востребованы знания о правах и свободах человека в российской «глубинке», традиционно считающейся инертной и безучастной к чему-либо кроме своих повседневных забот.

Всего в рамках проекта «Регион» за отчетный год каждое из 880 печатных изданий 64 субъектов Российской Федерации опубликовало десять материалов и авторских статей Уполномоченного, а также отклики на них своих читателей.

Подводя итоги реализации проекта в отчетном году, Уполномоченный обратился к главам четырех субъектов Российской Федерации – Республики Бурятия, Архангельской, Воронежской и Мурманской областей – с просьбой изыскать возможность отметить и поощрить редакции газет «Пятница+», «За изобилие», «Север», «Кольское слово», «Родное Придонье» и «Печенга» за большой вклад в дело правового просвещения граждан. Главы Архангельской, Воронежской и Мурманской областей сообщили о том, что в связи с обращением Уполномоченного сотрудники редакций указанных газет были отмечены благодарностями и премиями. Соответствующая информация из Республики Бурятия на момент подписания настоящего доклада еще не поступила.

В 2012 году проект «Регион» будет продолжен с учетом накопленного опыта.

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

В целях поощрения подвижнической деятельности в области защиты прав и свобод человека учреждена медаль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Спешите делать добро». Согласно утвержденному 18 июля 2005 года Положению о медали, ее могут быть удостоены граждане России и других государств (индивидуально или в

группе), а также общественные организации. Критериями присуждения медали являются самоотверженность, героизм и мужество, проявленные в ситуации реальной угрозы правам человека, поступки, совершаемые по воле сердца, порой за гранью возможного.

Представления к награждению медалью вносят правозащитные и любые другие общественные организации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, министерства и ведомства Российской Федерации.

Решения о награждении принимаются специально созданной Комиссией и утверждаются Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Награждение производится ежегодно 10 декабря каждого года – в день принятия Всеобщей Декларации прав человека.

В отчетном году медали «Спешите делать добро» были удостоены:

**Ткаченко Иван Леонидович (посмертно)** – выдающийся российский хоккеист, в сентябре 2011 года трагически погибший в авиакатастрофе вместе с другими игроками хоккейной команды ярославского «Локомотива». Бесценно выступал за свою команду с 2001 года, был ее вице-капитаном и капитаном. Неоднократный победитель и призер чемпионатов России, вице-чемпион мира 2002 года. Заслуженный мастер спорта Российской Федерации.

Добившись славы и успеха еще совсем молодым, Иван Ткаченко остался чистым, честным и благородным Человеком. Он давно помогал детскому дому, церковному приходу, школе, где учился, своему первому тренеру. Лишь после гибели Ивана Ткаченко случайно выяснилось, что с 2007 года он анонимно помогал детям с онкологическими заболеваниями, пожертвовав на их лечение около десяти миллионов рублей.

**Буянова Вероника Юрьевна, Мамугин Владимир Валерьевич** – члены Добровольного Поискового Отряда «Лиза Алерт».

Некоммерческая общественная организация «Лиза Алерт» объединяет в своих рядах более 2 тысяч добровольцев, занимающихся поиском пропавших детей. За два года своей деятельности добровольцы «Лизы Алерт» провели свыше ста поисковых операций, вернув домой десятки детей.

**Гончаров Андрей Дмитриевич** – ветеран войны в Афганистане, инвалид. Проживает в д. Пыжово Псковской области.

Когда местные власти приняли решение закрыть малокомплектную школу в д. Пыжово, А.Д. Гончаров организовал сбор пожертвований на ремонт ее здания, закупил строительный материал и возглавил работы. Благодаря бескорыстной инициативе А.Д. Гончарова школа была приведена в порядок и продолжила работать. Решение о ее закрытии было отменено.

**Казаков Дмитрий Александрович** – помощник председателя Межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» по правовой и аналитической работе.

«Комитет против пыток» – одна из наиболее эффективных общественных организаций России – специализируется на защите прав граждан, пострадавших от противозаконных действий сотрудников правоохранительных органов. Ведет свою работу в пяти субъектах Российской Федерации – в Республиках Башкортостан и Марий Эл, в Чеченской Республике, в Нижегородской и Оренбургской областях.

Руководство МОО «Комитет против пыток» рекомендовало Д.А. Казакова к награждению медалью Уполномоченного в качестве своего достойнейшего представителя.

**Кормишина Майя Валерьевна** – начальник железнодорожной станции Юски Ижевского центра организации работы железнодорожных станций, **Корепанова Зинаида Ивановна** – дежурная по станции Юски, **Немятовских Александр Владимирович** – машинист локомотива отдела войсковой части № 86696, **Пономарев Александр Александрович** – заведующий отделом хранения № 6 в/ч № 86696.

2 июня отчетного года на одном из складов 102-го арсенала Центрального военного округа, находящегося рядом с пос. Пугачёво в Удмуртии, возник пожар. На прилегающем к хозяйственной площадке в/ч № 86696 пути в этот момент находился состав из десяти вагонов с порохом общим весом примерно 500 тонн, одного вагона с реактивными снарядами общим весом около 40 тонн и вагона, в котором располагался караул (4 человека). Детонация взрывчатых веществ и боеприпасов в вагонах и в хранилищах арсенала была чревата многочисленными жертвами и разрушениями.

Рискуя жизнью М.В. Кормишина, З.И. Корепанова, А.В. Немятовских и А.А. Пономарев, самостоятельно вывели состав за пределы опасной зоны на станцию Лудзя, расположенную в 12 км от станции Юски.

**Симак Виктор Сергеевич** – программист, специалист по базам данных. В.С. Симак разоблачил мошенническую схему поступления в один из ведущих медицинских университетов страны. Проанализировав информацию, доступную всем на электронном сайте университета, обнаружил в списках поступивших на бюджетные места абитуриентов свыше 500 вымышленных фамилий. Полученные таким образом бюджетные места для виртуальных студентов затем незаконно «реализовывались» на теневом рынке образовательных услуг. Только благодаря профессиональному мастерству В.С. Симака, афера была разоблачена, ректор университета освобожден от своих обязанностей, а бюджетные места заняли абитуриенты, честно набравшие на приемных экзаменах необходимое для поступления количество баллов.

**Струве Никита Алексеевич** – просветитель, издатель, писатель, лауреат Государственной премии Российской Федерации за сохранение и пропаганду культурного наследия русского зарубежья.

В 1965 году Н.А. Струве возглавил старейшее парижское издательство зарубежной России «ИМКА-ПРЕСС». А.И. Солженицын передал ему права

на публикацию своих знаменитых произведений – «Август 14-го» и «Архипелаг ГУЛАГ».

Н.А. Струве ведет большую работу по возвращению культурного наследия русской эмиграции в Россию. Еще в 1990 году он передал нашей стране 40 тысяч ценных экземпляров журналов и книг. В 1995 году Н.А. Струве вместе с Русским Общественным Фондом А.И. Солженицына и Правительством Москвы основал в Москве Библиотеку-фонд «Русское Зарубежье».

### **Слушать и слышать друг друга (вместо заключения)**

Главным итогом отчетного года стал существенный рост общественного запроса на реализацию конституционного права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Если еще вчера даже парламент России воспринимался некоторыми как «не место для дискуссий», то в конце отчетного года местом для дискуссий стала практически вся страна. Это новое, точнее, периодически воспроизводящееся состояние общества несет в себе как серьезные возможности развития, так и сопряженные с ними риски. Не раз в прошлом, сталкиваясь с подобным вызовом, общество и государство не находили в итоге оптимального баланса между возможностями и рисками и тем самым упускали шанс вырваться из наезженной колеи российской истории. Опасность такого исхода существует и сегодня: недооценка рисков чревата хаосом, а их переоценка – застоєм и стагнацией. Достижение же искомого баланса между возможностями и рисками в отчетном году осложнялось целым рядом обострившихся проблем.

Первая из них порождена традиционной тягой политических оппонентов к абсолютной победе и полному разгрому другой стороны. Острая конкуренция идей и взглядов, бескомпромиссная полемика – вещь в состязательной политике нормальная. Чего, разумеется, не скажешь о взаимном очернении, о стремлении отказать оппоненту в праве на частную жизнь и человеческое достоинство, вообще в праве быть достойным человеком. К сожалению, этот стиль полемики присущ очень многим участникам общественной дискуссии и политического процесса. Громче всех при этом, конечно, оказывается тот, кто имеет преобладающий доступ к государственным средствам массовой информации. Хотя и оппозиция в меру имеющихся у нее информационных возможностей тоже в долгу не остается. Нравится им это или нет, ответственные политики цивилизованного



государства по определению обречены на диалог и должны вести его, не прибегая к методам, более уместным в пропаганде на войска и население противника. Государственные органы, со своей стороны, не могут оставаться безучастным в описанной ситуации. Они обязаны защищать права всех своих граждан независимо от их политических убеждений.

Вторая проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, носит скорее процедурный, нежели этический характер. Подводя итоги отчетного года, Уполномоченный склонен объяснить многие имевшие место нарушения прав и свобод человека тем, что их защита далеко не всегда воспринималась органами государственной власти и местного самоуправления в качестве приоритетной или тем более главной задачи. В принципе понятно, что любые государственные ведомства по своей природе мало «заточены» на защиту прав отдельной личности. Они вершат большие дела, предположительно, в интересах всей нации. За эту работу они отчитываются, получают поощрения или порицания. Напротив, защита прав и свобод человека, тем более одного человека, – дело обременительное и по большому счету бесполезное для отчетности. Логика такова, что, столкнувшись в сфере своей ответственности с проблемой одного человека, любое государственное ведомство задумается скорее о том, как ему отказать, нежели бросится на его защиту. Например, нерадивый следователь, получив заявление о преступлении, прежде всего, поищет повод отказать заявителю, а не возбудить уголовное дело. Ведь за такой отказ не накажут, его в большинстве случаев даже не заметят. Напротив, возбудив уголовное дело, следователю придется проделать много работы, за успешное выполнение которой его вряд ли наградят, зато за неудачу наказать могут. Такая же логика определяет поведение отнюдь не единичных должностных лиц и других государственных ведомств, призванных защищать права и свободы человека.

Контроль в режиме «ручного управления» со стороны руководства или проверяющих на описанную картину влияет мало: всех не проверишь, как ни увеличивай штат контролирующих органов. Хуже всего то, что невольными

жертвами недостаточной эффективности государственных ведомств в защите прав человека становятся сами обращающиеся к ним за помощью граждане, зачастую вынужденные действовать не по закону, а по «понятиям», то есть искать «подходы» к должностному лицу, «вознаградить» его за исполнение своих обязанностей и т.д.

Можно ли выработать механизм стимулирования должностных лиц к заботе о правах и интересах отдельных граждан, а именно к этому их обязывает дух и буква Конституции Российской Федерации, сказать трудно. Ясно, однако, что старый советский механизм, предполагающий повышение морального облика государственных служащих путем сочинения разнообразных кодексов их «безупречного поведения» и регулярных рапортов об успехах в достижении поставленных целей, практически бесполезен. Провозглашение высоких стандартов и их реальное воплощение – вещи крайне редко совместимые.

Одним из методов (разумеется, не единственным) представляется развитие и расширение сферы ответственности института уполномоченных по правам человека.

Третья, и, возможно, самая главная проблема отчетного года связана с обостренным восприятием в обществе проявлений политизации судебной системы. Такая политизация многолика. Она заметна, например, в участвовавших публичных выступлениях уважаемых членов судейского сообщества с изложением своих личных политических оценок и предпочтений, что вполне уместно для политика и общественного деятеля, но, мягко говоря, несколько неожиданно для действующего судьи, призванного беспристрастно, то есть аполитично, служить закону, а не интересам текущей политики. Другой, еще более тревожный симптом того же явления – сохраняющаяся предсказуемость судебных решений по политически резонансным делам, рассматриваемым иными судьями. Со своей стороны, Уполномоченный, отнюдь не ставя под сомнение необходимость соблюдения вступивших в законную силу судебных решений,

находит такую предсказуемость не объяснимой ничем, кроме дефицита беспристрастности.

Говоря о вреде политизации судебной системы, Уполномоченный отнюдь не склонен считать ее неким демоническим средоточием вселенского зла. Российскую судебную систему необходимо реформировать, не замалчивая ее грехи и недостатки, но, и не забывая о достижениях. В отчетном году таких достижений было немало.

В январе 2012 года не замеченная пока в апологетике государственной власти Межрегиональная Ассоциация правозащитных организаций «Агора», опубликовала обзор достойных, по ее мнению, одобрения судебных решений, вынесенных в отчетном году. Правозащитники констатируют, что наши суды на деле продемонстрировали готовность к принципиальной правовой оценке насильственных преступлений, совершаемых на националистической почве, постепенно учатся различать неонацистов и антифашистов, отказываются от крайне сомнительной практики признания сотрудников правоохранительных органов и государственных должностных лиц других профессий в качестве отдельных «социальных групп». Суды нередко отклоняли в удовлетворении исков о клевете, необоснованно возбуждавшихся должностными лицами против журналистов. Отметим правозащитники и целую группу судебных решений о выплате компенсации жертвам преступлений, которые принято называть «беспределом» сотрудников правоохранительных органов. Заметным событием отчетного года стал, по мнению правозащитников, июньский Пленум Верховного Суда Российской Федерации, подчеркнувший, что пределы допустимой критики в отношении должностных лиц, в том числе профессиональных политиков шире, чем в отношении частных лиц. Также в июне отчетного года Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что критику государственными служащими своего руководства нельзя ограничивать, если она отвечает общественным интересам. Наконец, в июле отчетного года Высший Арбитражный Суд Российской Федерации постановил, что российские некоммерческие организации не должны платить

налог на прибыль с пожертвований, которые они получают от иностранных доноров.

По всей вероятности, перечень реальных достижений российской судебной системы не исчерпывается изложенными фактами. Положительные примеры справедливых судебных решений, судейской принципиальности и последовательности, вообще говоря, привлекают общественное внимание не часто. Но именно они позволяют не только надеяться на преобразования судебной системы в будущем, но и требовать от нее профессиональной и честной работы в настоящем.

В ходе развернувшейся в конце отчетного года дискуссии о настоящем и будущем России государство и гражданское общество начали осваивать непростую науку слушать и слышать друг друга. Именно это важное обстоятельство позволяет Уполномоченному завершить свой доклад на ноте осторожного оптимизма.

**В. ЛУКИН**

Москва, 20 февраля 2012 года