

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год

"РГ" публикует доклад за 2010 год Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Владимира Лукина высшему руководству страны. В докладе дается общая оценка и анализ положения дел с правами человека в России. Так, из 57 тысяч обращений граждан, полученных Владимиром Лукиным и сотрудниками его аппарата в 2010 году, 29 тысяч - содержали жалобы на нарушения свобод человека в самых разных сферах нашей жизни

Дата подписания: 03.03.2011

Дата публикации: 13.05.2011 00:00

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 и Генеральному прокурору Российской Федерации доклад за 2010 год.

В докладе дается общая оценка положению дел с соблюдением конституционных прав и свобод человека в России, анализируются наиболее острые проблемы в этой сфере, приводится информация о деятельности Уполномоченного, включающей рассмотрение как индивидуальных, так и коллективных обращений граждан, о мерах, предпринятых Уполномоченным 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 анализа 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 результатам инспекций мест принудительного содержания, воинских частей, закрытых территориальных образований, детских домов, психиатрических больниц и других учреждений;
- переписки Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления;
- материалов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- специальных исследований и материалов научно-практических конференций и семинаров;
- сообщений неправительственных правозащитных организаций;
- публикаций средств массовой информации.

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

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

В. Лукин

Введение

Являясь наследием великой, героической, но глубоко противоречивой истории России, наша массовая политическая культура в весьма значительной степени включила в себя веру людей в "доброе царя" - монарха, генсека, президента - в конечном счете, в любого высокопоставленного начальника, которому надо "бить челом" в поисках "милости" и "справедливости". Эта архаичная вера - серьезное препятствие на пути к демократическому правовому государству, граждане которого преодолели пагубную привычку просить то, что следует требовать по закону, или, по-другому, ждать, когда права дадут, вместо того чтобы практически реализовывать их в соответствии с Конституцией, являющейся, как известно, документом прямого действия.

Очень важно понимать, что институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации задуман и реализован в тексте Конституции Российской Федерации не просто как еще одно "окно" для приема "челобитных". Этот по-прежнему новый и необычный для всех нас государственный институт призван защищать как законные права граждан, так и ничуть не менее законное право общества в целом стать, наконец, гражданским, а не патерналистским.

Конституция нашей страны четко определяет Российскую Федерацию как демократическое, правовое государство, высшей ценностью которого являются права и свободы человека, а единственным источником власти - народ. Поглощенные повседневными делами и заботами, мы редко всерьез задумываемся о том, как, когда и при каких условиях эта гордая декларация может стать реальностью. Ответ тем не менее весьма прост - это случится не раньше, чем нам удастся обеспечить или хотя бы заметно приблизить подлинное **равенство всех перед законом и судом**.

Перед лицом закона и суда все люди равны независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, убеждений, в том числе, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также любых других обстоятельств. При этом важно понимать, что нарушение права на равенство возникает отнюдь не только в результате осознанной дискриминации отдельных лиц или их групп, но и как следствие наделения других лиц или их групп особыми привилегиями.

Такова общая теория. На практике же следует, конечно, различать дифференциацию и неравенство. Дифференциация - очень широкое понятие, включающее в данном случае набор льгот, привилегий и преимущественных прав, которые предоставляются лицам определенных профессий, уязвимым социальным и даже этническим группам и т.д. Примеров разумной дифференциации немало. Особые преимущественные права предоставляются, например, отдельным коренным малочисленным народам, женщинам, лицам с ограниченными возможностями здоровья, ветеранам боевых действий и др. Во всех таких случаях преимущественные права предоставляются с целью компенсации изначального неравенства конкретных лиц или групп с остальными гражданами. Конституционное право на равенство предполагает, прежде всего, равенство возможностей. Те же, у кого таких возможностей в силу объективных причин меньше, могут и должны получить от государства компенсирующие их дефицит преимущественные права и привилегии. Возникающее в результате так называемое **"благосклонное" или "поддерживающее" "неравенство"** должно, очевидно, рассматриваться как инструмент обеспечения на практике реального равенства.

Другой аспект разумной дифференциации - преимущественные права и привилегии, продиктованные производственной необходимостью. Эта тема заведомо непопулярна, поскольку зачастую сводится к так называемому праву преимущественного проезда по улице, то есть к вопросу о традиционно раздражающих общество автомобилях со спецсигналами. Наверное, таких автомобилей могло бы быть поменьше, да и ездить они могли бы аккуратнее (при всей условности обоих чисто оценочных понятий). Однако, с точки зрения закона и здравого смысла, и эта форма дифференциации не является нарушением права на равенство. Автомобили скорой медицинской помощи, различных специальных служб, а равно и высших должностных лиц государства должны иметь право преимущественного проезда. Для них это - бесспорная производственная необходимость. По той же логике лица определенных профессий и должностей не могут не иметь иммунитета от задержания, досмотра или даже от судебного преследования.

Общая же проблема состоит в том, чтобы **все предоставляемые государством преимущественные права** были, во-первых, **четко основаны на законе**, во-вторых, **известны и**

понятны обществу и, наконец, в-третьих - **минимально достаточны**. При этом ясно, что любые преимущественные права, предоставляемые в обход закона, произвольно или явно избыточно, не могут не рассматриваться как нарушение права на равенство. Или по-другому - как **дискриминация**.

Как общественное явление дискриминация чрезвычайно многолика, а порой и трудноуловима. Готовых рецептов, позволяющих с уверенностью установить факт дискриминации, видимо, не существует. Как, скажем, трактовать запрет на прием женщин на конкретную работу? По формальным признакам дискриминация как будто налицо. А что, если такой запрет распространяется на объективно противопоказанные или неприемлемо трудные для прекрасного пола виды трудовой деятельности и продиктован заботой об их здоровье? Существуют ли исключительно "мужские" профессии? Можно ли разработать их научные критерии? Или другая, на первый взгляд, вполне абсурдная ситуация. Может ли глухонемой гражданин быть, например, дипломатом, преподавателем или адвокатом? Не будет ли человек, во имя равенства принятый на заведомо трудновыполняемую работу, еще сильнее ощущать свое неравенство с коллегами?

Общая картина описываемого явления будет неполна без упоминания о его "житейских" аспектах. В частности, о том, что обеспечение права на равенство сплошь и рядом зависит от имущественного или должностного положения человека. Состоятельный человек оплатит услуги адвоката, который эффективно защитит его права. Человека известного и популярного в обществе дополнительно защитят его репутация и связи. Государственного служащего - сам факт принадлежности к влиятельной государственной структуре. Рядовой член общества, нередко ограниченный в средствах, не занимающий высокой должности, - всех этих преимуществ, естественно, не имеет. Изначальное неравенство фактических возможностей "богатых" и "бедных" - болезнь любого общества. Полностью излечить ее не удалось пока нигде. В том числе и потому, что со временем общество к этой хвори привыкает, начинает воспринимать ее не только как неизбежное зло, но и как нечто функционально полезное. Так, к сожалению, произошло и в нашей стране, где к не бесспорным вековым традициям добавились издержки "дикого", а потом и государственного капитализма. Ситуация усугубляется широко распространенным в государстве и обществе восприятием целых групп населения как своего рода "лишенцев", заведомо не имеющих равных прав с остальными. Лица без постоянного места жительства, осужденные за тяжкие преступления или еще только подозреваемые в их совершении, так называемые "гастарбайтеры", иногородние, иноязычные и иноверные, люди с непривычным разрезом глаз или цветом кожи... Список велик.

И все же главное свойство дискриминации - ее присутствие в качестве составной части практически в любом нарушении прав и свобод человека. Именно это свойство делает дискриминацию тем ключевым критерием, через призму которого можно и нужно рассматривать проблемы соблюдения прав и свобод человека в нашей стране. Попытка такого методологического подхода была предпринята Уполномоченным в отчетном году и нашла отражение в настоящем докладе. Эмпирического материала при этом оказалось так много, что во избежание как минимум удвоения объема доклада Уполномоченный был вынужден оставить за его рамками освещение целого ряда проблем, в развитии которых в отчетном году не обнаружилось какой-либо динамики или новых тенденций.

1. О количестве и тематике обращений граждан

В отчетном году к Уполномоченному поступило около 57 тыс. единиц входящей корреспонденции, содержащей индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав конкретных лиц, информационные сообщения и обращения, касающиеся правозащитной тематики, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, а также о сотрудничестве с политическими и общественными организациями.

В соответствии с законом Уполномоченный не рассматривал и не комментировал политические заявления, а приглашения к сотрудничеству с политическими организациями - отклонял. Авторам подобных заявлений и обращений направлялись разъяснения относительно невозможности участия Уполномоченного в политике. Напротив, информационные сообщения о нарушениях прав и свобод человека становились объектом внимательного изучения. По многим из них, в том числе по всем, содержащим признаки массового нарушения прав человека, Уполномоченный принимал

решения о проведении инициативной проверки с выездом на место либо путем направления запросов в компетентные органы государственной власти. В отдельных случаях Уполномоченный предлагал авторам обращений переоформить их в виде жалоб, разъясняя установленные для последних критерии приемлемости.

В отчетном году к Уполномоченному поступило также около 5 тыс. обращений верующих, не желавших, ссылаясь на свои религиозные убеждения, получать паспорта граждан Российской Федерации, электронные карты с индивидуальным номером налогоплательщика, а также электронные карты медицинского страхования. За единичными исключениями все эти обращения были полностью скопированы с образца, распространявшегося одним из религиозных сайтов в Интернете, и не содержали информации о конкретных фактах нарушений прав человека. В подобных обстоятельствах указанные обращения не могли быть приняты к рассмотрению. Ответ на них был дан организаторам кампании и размещен на сайте Уполномоченного.

Не менее 29 тыс. единиц входящей корреспонденции составили собственно жалобы на различные нарушения прав и свобод человека. 98,3% жалоб поступило с территории Российской Федерации. В том числе: из Центрального федерального округа - 34,6% от общего количества жалоб; из Приволжского федерального округа - 18,6%; из Северо-Западного федерального округа - 9,5%; из Южного федерального округа - 11,4%; из Сибирского федерального округа - 9,6%; из Уральского федерального округа - 6,5%; из Северо-Кавказского федерального округа - 4,9% и из Дальневосточного федерального округа - 4,3%.

В отчетном году на 100 тысяч человек населения страны пришлось в среднем 20,1 жалобы. Выше среднего значения этот показатель оказался в Центральном (26,6) и Южном (23,8) федеральных округах. Ниже среднего значения - в Дальневосточном (19,2), Приволжском (17,7), Северо-Кавказском (14,9), Уральском (15,2), Сибирском (13,9) федеральных округах. В Северо-Западном федеральном округе показатель был равен среднему значению. Среди субъектов Российской Федерации по количеству жалоб на 100 тысяч человек населения лидировали Магаданская область (46,0), г. Москва (35,2), Ямало-Ненецкий автономный округ (32,6), Ульяновская область (31,9), Владимирская область (31,5) и Республика Коми (34,5).

Тематика жалоб в отчетном году не претерпела сколько-нибудь значительных изменений по сравнению с предыдущими годами. Немногим более 50% жалоб было подано в связи с нарушениями личных (гражданских) прав. Из них 64,9% - на нарушение права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. Выросло по сравнению с 2009 годом количество жалоб на нарушение права на достоинство, их доля составила 19,9%. Как обычно, нарушение этого права было сопряжено с неудовлетворительными условиями содержания в местах принудительного содержания.

Каждая четвертая жалоба касалась нарушений социальных прав граждан. Внутри этой категории жалоб, как и в предыдущие годы, наиболее остро стояли вопросы соблюдения права на жилище - доля жалоб этой тематики возросла на 7% по сравнению с показателем 2009 года, составив в итоге 45,1%. Большинство жалоб на нарушение права на жилище было связано с неисполнением государством своих обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан: ветеранов Великой Отечественной войны, детей-сирот, военнослужащих.

Доля жалоб на нарушения права на социальное обеспечение по сравнению с предыдущим годом не изменилась и составила 31,5%. На 1% возросло количество жалоб, касающихся вопросов охраны материнства и детства и социальных прав детей.

Среди жалоб на нарушение экономических прав и свобод на 5,1% по сравнению с 2009 годом выросла доля жалоб по вопросам защиты права частной собственности на имущество. Зато доля жалоб на нарушение права на труд в отчетном году снизилась сразу на 13%, составив в итоге 21,2%.

Доля жалоб на нарушение политических прав осталась традиционно невысока, составив около 1,2% от общего количества поступивших жалоб, что на 0,4% ниже, чем в 2009 году. С одной стороны, такой показатель не удивляет: политические права всегда востребованы у активного меньшинства граждан. С другой стороны, низкая доля жалоб на нарушение политических прав не должна дезориентировать: ведь почти за каждой жалобой стоят претензии сотен, если не тысяч людей. В этом смысле весьма симптоматичен рост на 3,8% количества жалоб на нарушение права

на свободу собраний. Не следует также забывать и о том, что востребованность политических прав имеет свойство резко и непредсказуемо возрастать.

Доля жалоб на нарушение культурных прав не достигла и 1% от общего количества поступивших жалоб. Тревожит, однако, то, что, как и в 2009 году, почти все жалобы этой категории (87,0%) сопряжены с вопросами реализации права на образование.

Все поступившие к Уполномоченному жалобы рассматривались на предмет их приемлемости, а затем по существу. В установленный законом месячный срок каждому заявителю направлялся аргументированный ответ. Во многих случаях этот ответ носил промежуточный характер, поскольку для разрешения поставленных заявителем вопросов требовалось взаимодействие с компетентными органами государственной власти, на что, естественно, уходило дополнительное время.

Уполномоченный был вынужден отклонить 7,4% поступивших жалоб (в 2009 году - 9,3%) по причине их несоответствия установленным в законе критериям приемлемости. Всем таким заявителям был направлен мотивированный отказ в их рассмотрении.

По итогам рассмотрения 58,1% жалоб заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты своих прав, были направлены подробные разъяснения и рекомендации о формах и методах их дальнейших действий (в 2009 году аналогичный показатель составил 60,8%).

32,2% поступивших жалоб были приняты Уполномоченным к рассмотрению (в 2009 году аналогичный показатель составил 29,9%). При этом, однако, добиться полного восстановления нарушенных прав заявителей удалось только по 5,05% дел (в 2009 году - по 8,6%).

При рассмотрении поступивших жалоб Уполномоченный использовал весь спектр предоставленных ему законом прав: направлял в суды заявления в защиту прав и свобод заявителей; лично или через своего представителя участвовал в судебных заседаниях; обращался в суды надзорных инстанций с ходатайствами о проверке вступивших в законную силу судебных решений, приговоров, определений или постановлений; присутствовал при судебном рассмотрении дел в порядке надзора; обращался в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Постепенно практика рассмотрения судами ходатайств Уполномоченного о проверке вступивших в законную силу решений входит в законную колею. В 2009 году Верховный Суд Российской Федерации в обзоре судебной практики разъяснил, что Уполномоченный вправе выступать в качестве субъекта обжалования вступивших в законную силу судебных актов по гражданским делам. В конце отчетного года также было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации N31, согласно которому Уполномоченным могут быть обжалованы в порядке надзора судебные акты и в уголовном процессе. Эти изменения позволяют надеяться на более эффективное рассмотрение в будущем ходатайств Уполномоченного. (См. приложение 1 [1].)

2. Право на жизнь

Состоявшийся в конце 2009 года фактически окончательный отказ Российской Федерации от применения смертной казни стал огромным шагом вперед в деле гуманизации правовой системы страны. В этой связи особенно важно подчеркнуть, что, согласно имеющимся оценкам, в отчетном году понимание этого шага в целом сформировалось и в российском обществе. Конечно, несогласных с отказом от применения смертной казни по-прежнему немало, но и они постепенно привыкают к мысли о том, что возврата в прошлое быть не может. Впрочем, положение дел с соблюдением права на жизнь в отчетном году практически не изменилось. Причина в том, что, с одной стороны, исключительная мера наказания в виде смертной казни и так не назначалась в России с 1999 года, а с другой стороны, практика бессудной ликвидации членов незаконных вооруженных формирований по-прежнему имела место.

Как и в своем докладе за прошлый 2009 год, Уполномоченный, разумеется, не ставит под сомнение необходимость бескомпромиссной и жесткой борьбы с боевиками. Лица, вступившие на путь вооруженной борьбы с государством, должны ясно понимать, что оно имеет все основания, в том числе и правооснования, использовать против них свои силовые возможности. Долг Уполномоченного напомнить: смысл антитеррористической борьбы в том, чтобы здесь, как и в

других сферах нашей жизни, с беззаконием боролась законность. Это должно быть ясно видно всем законопослушным гражданам. Иначе в борьбе со злом можно потерять ориентиры. Как показывает опыт ряда зарубежных стран, да и наших "проблемных" регионов, залогом окончательного, прочного успеха в такой борьбе является понимание и поддержка всех законопослушных граждан. Добиться этого можно лишь комбинацией решительных мер против активных и "необратимых" боевиков и позитивных инициатив, среди которых одно из первых мест занимает строжайшее следование законным процедурам даже в самых острых ситуациях. В этом контексте Уполномоченный призывает прежде всего к строгой, объективной и лишенной чрезмерных эмоций (что, конечно, нелегко в подобных обстоятельствах) оценке индивидуальной вины того или иного лица, вовлеченного в преступные действия. Принцип коллективной вины здесь, как и везде, не стыкуется с законом. Очевидно, что все обстоятельства любой ликвидации незаконных вооруженных формирований должны тщательно проверяться. В действительности же сделать это трудно, ибо доступ к материалам уголовного дела, возбуждаемого по факту ликвидации, имеют только правоохранительные органы. Нелегко получить доступ к материалам таких проверок даже Уполномоченному.

В своем докладе за прошлый год Уполномоченный рассказал о работе с жалобой, поступившей к нему в связи с исчезновением и последующей ликвидацией гражданина М. в Дагестане. Заявитель сообщил о том, что 1 марта 2009 года М., выехавший из своего дома в Левашинском районе Республики Дагестан для оформления свидетельства о рождении ребенка, был задержан сотрудниками милиции и доставлен в районный отдел внутренних дел. Из отдела М. позвонил домой и сообщил о своем местонахождении. Вечером того же дня М. вновь по телефону связался с женой, передав, что его везут в г. Махачкалу. После этого связь с М. пропала.

После ряда запросов Уполномоченного прокуратура Дагестана сообщила, что 4 марта 2009 года М. был ликвидирован в лесополосе близ с. Кичигамри Сергокалинского района Республики Дагестан при попытке вооруженного нападения на сотрудников силовых структур. При нем обнаружен пулемет и боеприпасы. По фактам незаконного хранения и ношения оружия, а также нападения на представителей правоохранительных органов в отношении М. возбудили уголовное дело.

В течение длительного времени Уполномоченный, пользуясь своим правом, предоставленным ему Федеральным конституционным законом, пытался получить копии итогового решения и описи материалов дела. В конце сентября 2010 года на имя Уполномоченного из следственных органов Дагестана, наконец, поступило постановление о прекращении уголовного дела в отношении М. в связи с его смертью. В этом документе повествуется о допросах неких свидетелей и о результатах экспертиз и оперативно-розыскных мероприятий. Содержание допросов, однако, не раскрывается, а оценка доказанности вмененных М. преступных деяний отсутствует. При этом скупо упоминается о том, что факты причастности М. к каким-либо незаконным вооруженным формированиям или террористическим организациям установлены не были.

Посчитав полученный ответ не вполне удовлетворительным, Уполномоченный в отчетном году был вынужден вновь обратиться в Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации (с 27 сентября 2010 года - Следственный комитет Российской Федерации) с просьбой предоставить все материалы уголовного дела в отношении М. для более детального ознакомления. На момент подписания настоящего доклада ясности в деле М. так и не наступило.

Пытаясь понять причины устойчивости описанной практики, Уполномоченный не мог не обратить внимания на некоторые особенности ведомственной отчетности. Действительно, при живом обвиняемом отчитаться о пресечении или раскрытии преступления можно только после соответствующего решения суда. Напротив, ликвидация подозреваемого позволяет отчитаться о пресечении преступления сразу, ибо его дело до суда не дойдет. Не этим ли объясняется то, что количество ликвидированных боевиков кое-где превышает количество тех, кто был задержан и предстал перед судом. Министр внутренних дел Российской Федерации, выступая 8 января 2010 года на оперативном совещании в г. Махачкале, сообщил, что в 2009 году в Дагестане было задержано "свыше 100 бандитов, в то время как 153 участника бандподполья были нейтрализованы", то есть ликвидированы. Очень хотелось бы ошибиться, но, похоже, что "упрощенный порядок" расследования дел о бандитизме является отнюдь не единичным.

Со своей стороны, Уполномоченный по-прежнему склонен считать, что выход из ситуации

состоит в обеспечении доступности и даже открытости уголовных дел, возбуждаемых по фактам ликвидации членов незаконных вооруженных формирований. Как минимум в подобных делах необходимо участие адвоката. Должен быть предусмотрен и механизм общественного контроля за ними. Представляется, что подобные меры без особого ущерба для эффективности работы правоохранительных органов позволили бы предотвратить укоренение столь опасного для общества в целом явления. Представляется, что сотрудничество Уполномоченного с правоохранительными структурами в этом вопросе было бы важным и полезным.

В контексте изучения узловых вопросов соблюдения права на жизнь Уполномоченный в отчетном году держал в поле зрения конкретное дело, по материалам которого Конституционный Суд Российской Федерации принял решение о недопустимости дальнейшего применения смертной казни.

В 1993 году гражданину Ф. было назначено наказание в виде смертной казни. Осужденный обратился в Конституционный Суд с жалобой на нарушение своего права на жизнь тем, что исключительная мера наказания была назначена ему без участия присяжных заседателей. По жалобе Ф. Конституционный Суд Российской Федерации 2 февраля 1999 года принял Постановление N 3-П вначале о приостановлении назначения наказания в виде смертной казни (в ноябре 2009 года Конституционный Суд вынес Определение N 1344-О-Р о полном отказе от назначения наказания в виде смертной казни).

Согласно упомянутому выше Постановлению Конституционного Суда дело в отношении Ф. подлежало пересмотру. Однако к этому времени Ф. был помилован указом Президента России, и смертная казнь была ему заменена пожизненным лишением свободы. Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая ходатайство о пересмотре дела, решил, что смертная казнь уже заменена пожизненным лишением свободы, что исключает необходимость пересмотра всего дела присяжными заседателями. Уполномоченный же, рассмотрев жалобу матери Ф. на это решение, с ним не согласился, о чем и написал в своем соответствующем ходатайстве Председателю Верховного Суда. В 2010 году состоялось повторное заседание Президиума Верховного Суда. Сославшись на то, что в момент вынесения приговора по делу Ф. Конституция Российской Федерации 1993 года еще не была принята, Президиум Верховного Суда в пересмотре приговора отказал. Со своей стороны, Уполномоченный был вынужден вновь не согласиться с выводами Президиума Верховного Суда, поскольку приговор Ф. вступил в законную силу уже в момент действия Конституции, причем в кассационной инстанции осужденный ходатайствовал о рассмотрении дела присяжными заседателями. Требуя обеспечить право каждого осуждаемого к смертной казни на суд присяжных, Уполномоченный направил в сентябре 2010 года повторное ходатайство Председателю Верховного Суда России. (См. приложение 2.2.1.)

Также представляет интерес и правовая природа самого Определения Конституционного Суда Российской Федерации N 1344-О-Р. Многие из лиц, ранее осужденных к смертной казни, а затем помилованных Президентом России, увидели в этом документе силу закона, отменяющего наказание, а следовательно, улучшающего положение осужденного и требующего пересмотра уголовного дела. Четверо из них обратились в Конституционный Суд с жалобами, в которых оспаривали конституционность статей Уголовного кодекса РСФСР, по которому в свое время были осуждены. Определением от 06.07.2010 г. N 939-О-О Конституционный Суд отказал в рассмотрении их обращений, пояснив, что правовая позиция, выраженная им в Определении от 19.11.2009 г. N 1344-О-Р, касается вопроса о возможности применения смертной казни после того, как на всей территории Российской Федерации введен суд с участием присяжных заседателей, обращена в будущее и, таким образом, в отношении заявителей, которым смертная казнь актом о помиловании заменена лишением свободы, правовых последствий не порождает.

Эту же позицию Конституционный Суд Российской Федерации вновь подтвердил в своем Определении от 09.11.2010 г. N 1536-О-Р, указав на то, что нет оснований предполагать наличие в решениях от 02.02.1999 г. N 3-П и от 19.11.2009 г. N 1344-О-Р положений, которым можно придать обратную силу в отношении пересмотра приговоров, вынесенных до 2 февраля 1999 года.

Уполномоченный со своей стороны также не склонен видеть в Определении N 1344-О-Р "закон, устраняющий или смягчающий наказуемость деяния и влекущий пересмотр дела", поскольку тот факт, что ранее в нашей стране существовала смертная казнь, не противоречит Конституции Российской Федерации. Более того, Конституция предполагает, что как исключительная мера

наказания смертная казнь впредь до ее отмены может применяться при условии предоставления обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. В целом же Уполномоченный, естественно, убежден в том, что отмена смертной казни в России является своевременным и необходимым шагом.

3. Право на достоинство личности

В контексте обеспечения конституционного права на достоинство личности одним из наиболее противоречивых событий отчетного года стало принятие Федерального закона от 12.04.2010 г. N 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств". Окончательная редакция ч. 7 ст. 43 указанного закона устанавливает, что для испытания новых лекарственных средств на лицах, признанных недееспособными, достаточно лишь согласия их законных представителей. По-видимому, такая норма крайне слабо согласуется с запретом ст. 21 Конституции России: "никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным и иным опытам". Ведь это право не подлежит ограничению и распространяется на всех, включая лиц, которые в силу психического расстройства не могут понимать значение своих действий и руководить ими.

Следует учитывать, что в большинстве случаев в качестве законных представителей недееспособных выступают представители администрации учреждения, в котором эти лица содержатся. Нельзя к тому же забывать и о правовой позиции Конституционного Суда России (Постановление от 27.02.2009 г. N4-П) и Европейского Суда по правам человека (Постановление от 27.03.2008 по делу "Штукатуров против России"), согласно которой лицо, признанное невменяемым, сохраняет свое право на справедливое судебное разбирательство при решении вопроса о недобровольной госпитализации.

Норма ч. 7 ст. 43 Федерального закона "Об обращении лекарственных средств", таким образом, явно принята вопреки этой позиции. Опираясь, кстати говоря, на такие основополагающие документы в этой области, как Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи, принятые 17 декабря 1991 года Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 46/119.

Понятно, что развитие фармакологии невозможно без испытания новых лекарственных средств, в том числе и на недееспособных пациентах. Но вопрос об этом должен, по мнению Уполномоченного, также решаться в судебном заседании с участием самого пациента, а не только его законных представителей. Именно суд должен сделать все от него зависящее для того, чтобы выяснить волю пациента, равно как и изучить доводы его законных представителей. Испытание новых лекарств на недееспособном пациенте - дело чрезвычайно серьезное. Поэтому никакие предусмотренные законом меры повышения ответственности и добросовестности его законных представителей из числа медицинских работников не будут лишними.

Предвидя возражения о недопустимости возложения на суд решения медицинских вопросов, Уполномоченный подчеркивает, что в данном случае речь идет о правовой категории, включенной в перечень конституционных прав, - защите от бесчеловечного обращения и недобровольных опытов. Обеспечение реализации этого права без какой-либо дискриминации, в том числе в отношении недееспособных (невменяемых) лиц, возложена именно на суд.

Несовершеннолетние дети - еще одна категория граждан, нередко дискриминируемая при реализации их права на достоинство личности. В почте Уполномоченного присутствуют жалобы на умаление достоинства и унижение детей и подростков, на применение к ним насилия. Главная проблема, естественно, в том, что несовершеннолетние не могут самостоятельно защитить свои права, проще говоря, зачастую беззащитны перед не всегда доброй волей взрослых. В наибольшей степени это касается положения приемных детей.

В январе отчетного года к Уполномоченному поступило обращение руководителя Региональной общественной организации "Право ребенка" в защиту приемной семьи В., с которой администрация г. Белгорода расторгла договор о передаче детей в приемную семью и отобрала троих приемных детей. По всем признакам речь шла о настоящей трагедии: органы опеки отобрали у матери троих приемных детей, проживших в семье практически всю свою сознательную жизнь. Неудивительно, что безутешная приемная мать обратилась в суд, опротестовав решение городской администрации. Обычная, на первый взгляд, картина

административного произвола. Однако проверка, проведенная представителями Уполномоченного с выездом на место, выявила картину совсем другую.

Было установлено, что помимо троих приемных детей семья В. воспитывала еще и пять родных, получив от городской администрации в пользование большой благоустроенный дом. При этом условия жизни приемных детей в этом доме были несопоставимо хуже тех, в которых жили родные дети. обстоятельно побеседовав с членами семьи В., представители Уполномоченного, мягко говоря, никак не укрепились в уверенности в том, что приемные дети были желанны и любимы. Следует добавить, что изъятые из семьи В. приемные дети поступили в реабилитационный центр истощенными и запуганными, с гематомами и кровоподтеками, имели отставание в развитии.

В итоге, изучив все имевшиеся в его распоряжении материалы, в том числе и заключение Уполномоченного, 29 марта 2010 года Октябрьский районный суд г. Белгорода признал правомерным изъятие детей из приемной семьи вследствие жестокого обращения с ними.

По недоброй традиции лица, находящиеся под стражей и в местах лишения свободы, регулярно сталкиваются с нарушением своего права на достоинство личности, защиту от пыток и насилия. В докладе за 2009 год уже звучала эта тема. По глубокому убеждению Уполномоченного, ключевой в данном случае является проблема сохранения своего рода "презумпции невиновности" сотрудников силовых ведомств в любых конфликтах с их "подопечными". Дело, как говорится, житейское: лишённые свободы лица, как правило, не могут доказать факт применения к ним насилия сотрудниками этих ведомств, в полной власти которых находятся.

В почте Уполномоченного множество однотипных жалоб задержанных и осужденных на применение к ним насилия или унижение их достоинства сотрудниками силовых ведомств. По обращению Уполномоченного все эти жалобы подвергаются проверке, по итогам которой поступают столь же однотипные ответы об отказе в возбуждении уголовного дела по причине недоказанности заявителями применения к ним насилия именно сотрудниками силового ведомства. В отдельных случаях уголовное дело возбуждается в отношении "неизвестных лиц". Нередки случаи и отказа в возбуждении уголовного дела со ссылкой на то, что заявитель мог причинить себе повреждения сам.

Еще осенью 2008 года к Уполномоченному обратилась гражданка П. в защиту своих сыновей - П. и Ц., пострадавших от вопиюще незаконных действий сотрудников правоохранительных органов г. Санкт-Петербурга. Один из сыновей заявителя - П. был доставлен указанными сотрудниками во 2-е отделение милиции УВД Адмиралтейского района, откуда, спустя несколько часов, поступил в Маринскую больницу с диагнозом: открытая черепно-мозговая травма, ушиб головного мозга тяжелой степени, перелом лобной кости, судорожный синдром после механической асфиксии. От полученных травм П. впоследствии скончался.

Проведя проверку обстоятельств этой трагедии, следователь следственного отдела Адмиралтейского района Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Санкт-Петербургу вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников 2-го отделения милиции на том основании, что П., задержанный за совершение административного правонарушения, "...находясь в помещении камеры для административно задержанных 2-го о/м УВД района, совершил попытку суицида путем повешения на собственной рубашке".

В дальнейшем постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по ходатайствам Уполномоченного неоднократно отменялись и выносились вновь, в том числе дважды уже в отчетном 2010 году. Все эти годы вопрос находился "на контроле" в Следственном управлении СКП РФ по Санкт-Петербургу. Конца этой возмутительной истории не видно. Ясно зато, что нанесшим П. смертельные увечья "неизвестным лицам" из числа сотрудников 2-го отделения милиции УВД Адмиралтейского района Санкт-Петербурга при любезном содействии следственных органов фактически уже удалось уйти от ответственности.

Точно в такой же ситуации оказываются и граждане, процессуально не считающиеся задержанными, но находящиеся в здании правоохранительных органов помимо своей воли на допросах, опознаниях и т.д. На таких лиц, как неоднократно подчеркивал Уполномоченный, распространяется конституционно-правовой статус задержанного. На деле же они сплошь и рядом

так же бесправны, как и задержанные, их судьба столь же трагична, а их "неизвестные" убийцы - столь же безнаказанны.

В июне 2009 года к Уполномоченному поступила жалоба в защиту прав П., скончавшегося от причиненных травм в больнице г. Воронежа, куда он был доставлен из отдела милиции. Согласно заключению судебно-медицинского эксперта, потерпевшему было нанесено не менее 11 травм, характер, локализация и морфологические особенности которых позволяют предположить, что они были причинены другими людьми с использованием тупых твердых и режущих предметов. По мнению эксперта, травмы доставили потерпевшему мучительную боль.

В полученном по запросу Уполномоченного постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела между тем говорится, что П., находясь в ОВД Советского района (г. Воронеж) в присутствии трех сотрудников милиции, все эти травмы причинил себе сам путем "неоднократных самостоятельных падений со стула и беспричинного выбрасывания в окно".

Исчерпав возможности добиться возбуждения уголовного дела на региональном уровне, Уполномоченный в мае отчетного года обратился по данному вопросу к Председателю СКП РФ. В итоге уголовное дело было возбуждено, а ход и результаты расследования были взяты на контроль. Уполномоченный, со своей стороны, также намерен следить за развитием событий до их логического завершения. (См. приложение 2.3.1.)

Выход в решении подобных проблем Уполномоченный по-прежнему видит в создании эффективного механизма судебной защиты права на достоинство личности. Добиться этого можно, установив, что **признание самого факта насилия делает юридически ничтожными полученные следствием доказательства по делу**. При этом доказывание насилия как нарушения личного неимущественного права на жизнь, здоровье и свободу от пыток должно осуществляться не в порядке ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, которую обычно применяют в таких случаях, а в гражданском процессе, где ответчиком будет выступать в целом тот орган, где находился гражданин в период получения телесных повреждений. Это предложение имеет ряд неоспоримых достоинств. С одной стороны, оно не чревато нарушением презумпции невиновности конкретных сотрудников правоохранительных органов, с другой - освобождает пострадавшего от бремени доказывания. Главное же в том, что реализация изложенного выше предложения сделает бессмысленным насилие как метод дознания и следствия.

В целом, по мнению Уполномоченного, судебной практике следовало бы расширить перечень решений и действий государственных органов и должностных лиц, подлежащих обжалованию в рамках гражданского процесса. В частности, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 г. N 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих" можно было бы дополнить указанием о том, что в этом порядке рассматриваются жалобы на действия (бездействие) лиц, перечисленных в ст. 123 УПК РФ, не являющиеся объектом применения норм уголовно-процессуального права.

Также в УПК РФ следовало бы категорически указать, что признание судом в гражданском порядке незаконными и нарушающими права граждан действий (бездействия) субъектов расследования влечет за собой признание не имеющими юридической силы и доказательств, полученных с помощью этих действий так же, как и в случае обжалования этих действий в уголовно-процессуальном порядке.

Еще одна из рассматриваемых здесь категорий лиц, испытывающих серьезные затруднения с защитой права на достоинство, защиту от пыток и бесчеловечного обращения - военнослужащие, прежде всего, проходящие службу по призыву. Лица этой категории также ограничены в свободе своего общения, испытывают объяснимые затруднения при получении правовой помощи.

В июле 2010 года к Уполномоченному обратилась мать военнослужащего по призыву рядового С. (войсковая часть 61423) с жалобой на систематические избиения ее сына военнослужащими по контракту.

По просьбе Уполномоченного Военное следственное управление СКП РФ по Приволжско-Уральскому военному округу провело проверку в порядке статей 144-145 УПК РФ фактов

совершения военнослужащими в/ч 61423 незаконных действий, изложенных в обращении.

По итогам проверки было возбуждено пять уголовных дел, окончательное решение по которым будет принято по завершении следственных действий.

Отследить подобного рода нарушения прав бывает крайне трудно, поскольку от самих военнослужащих обращения практически не поступают, а все еще сохранившаяся кое-где практика сокрытия правонарушений в воинских частях лишь усугубляет ситуацию, способствуя распространению неуставных отношений.

4. Право на свободу и личную неприкосновенность

В отчетном году получила нормативное оформление инициатива Президента Российской Федерации, призванная усилить государственные гарантии конституционного права на свободу и личную неприкосновенность. Именно так, как представляется, следует оценить изменения, внесенные в декабре 2009 года и апреле 2010 года в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. За исключением отдельных строго оговоренных случаев, законодательство нашей страны отныне не допускает заключения под стражу лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений экономического характера.

В результате уже в отчетном году, впервые за последние годы, ощутимо сократилось количество лиц, содержащихся в следственных изоляторах. На встрече с Президентом России Министр юстиции Российской Федерации доложил о сокращении на 20%. При всей относительности такого показателя для оценки положения дел в этой сфере он, безусловно, вселяет оптимизм. Нельзя, правда, не сказать о том, что многие органы предварительного расследования по-прежнему ставят перед судами вопрос о заключении под стражу подозреваемых в совершении экономических преступлений, а суды эти ходатайства как бы "по привычке" удовлетворяют. Почта Уполномоченного содержит немало жалоб на подобную практику, игнорирующую новые положения УПК РФ.

В мае отчетного года к Уполномоченному обратился адвокат гражданина Х., обвиняемого в экономических преступлениях. Со слов заявителя, 14 мая 2010 года Хамовнический районный суд г. Москвы вынес неправосудное решение о продлении срока его содержания под стражей вопреки вступлению в действие поправок в УПК РФ.

По мнению Уполномоченного, указанное решение суда противоречит ст. 108 УПК РФ с учетом принятых по инициативе Президента Российской Федерации изменений. В п. 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22.03.2005 г. N 4-П говорится о том, что при продлении срока содержания под стражей необходимо руководствоваться указанной ст. 108 УПК РФ на всех стадиях судопроизводства.

Поскольку на момент получения обращения заявителем не была пройдена процедура предварительного обжалования судебного решения о продлении ареста, Уполномоченный не имел процессуальной возможности поддержать своим ходатайством надзорную жалобу Х. в вышестоящей судебной инстанции. Соответственно заявителю было предложено повторно обратиться к Уполномоченному после прохождения кассационного разбирательства. На момент подписания настоящего доклада искомого обращения не поступило.

Другая проблема, на которую обратил внимание Уполномоченный, - содержание в следственных изоляторах иностранных граждан, в отношении которых рассматривается вопрос об их выдаче государству гражданской принадлежности. В отчетном году суть проблемы можно было проследить на примере ряда граждан Узбекистана и Таджикистана, родственники которых обратились в Европейский Суд по правам человека с ходатайствами о приостановлении их передачи из России в страны гражданства до рассмотрения их жалоб по существу. Ходатайства были обоснованы ссылкой на недопустимое обращение с подозреваемыми и обвиняемыми в указанных странах. Европейский Суд ходатайства заявителей удовлетворил со ссылкой на Правило 39 своего Регламента. Тут же, однако, возникла другая проблема.

Как известно, рассмотрение дел в Европейском Суде, мягко говоря, не отличается оперативностью. А задержанные в России по запросу другого государства об их выдаче иностранные граждане ожидают рассмотрения в российских следственных изоляторах. Ожидание

может тянуться сколь угодно долго, что, как представляется, незаконно. Между тем механизм продления сроков содержания под стражей лиц указанной категории в связи с рассмотрением их жалобы в Страсбурге никак не предусмотрен. В итоге возникает ситуация правовой неопределенности, чреватая нарушением прав человека.

С учетом этого Уполномоченный в январе отчетного года обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой провести проверку законности нахождения под стражей свыше 18 месяцев четырех граждан государств Центральной Азии, передача которых в страны гражданства была приостановлена решениями Европейского Суда.

В своем обращении Уполномоченный отметил, что затянувшееся содержание заявителей под стражей мотивируется среди прочего Правилом 39 Регламента Европейского Суда, хотя ничто в Регламенте не указывает на обязанность государства-ответчика содержать лиц, чья выдача приостановлена, под стражей с нарушением своего национального законодательства.

В ответе, поступившем на имя Уполномоченного, сообщалось, что для решения поднятой им важной проблемы необходимы совместные усилия Верховного Суда, Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции Российской Федерации, ибо между обязательствами России по Минской Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 года и предписаниями Европейского Суда по правам человека имеется определенная коллизия, для разрешения которой недостаточно толкований Верховного Суда или Конституционного Суда Российской Федерации.

Кроме того, сообщалось, что все названные Уполномоченным иностранные граждане из-под стражи освобождены. (См. приложение 2.4.1.)

Отдавая себе отчет в том, что освобождение из-под стражи конкретных иностранных граждан позволило восстановить их права, но не привело к решению проблемы, описанной выше, Уполномоченный в октябре 2010 года обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти разработать законопроект, также определяющий уголовно-процессуальный статус лица, в отношении которого решается вопрос о его выдаче, в случаях когда принятию решений об экстрадиции в разумный срок препятствуют объективные причины (обращение с ходатайством о предоставлении гражданства или убежища, рассмотрение жалобы Европейским Судом по правам человека). На момент подписания настоящего доклада указанный вопрос оставался на контроле у Уполномоченного.

В соответствии с ныне действующим законодательством заключение под стражу возможно не иначе как по решению суда. Уполномоченный в этой связи обратил внимание на своего рода правовой казус, имевший место в 2009 году. Суть произошедшего состояла в том, что конкретное лицо, гражданка П., была заключена под стражу без решения суда, на основании санкции прокурора, выданной еще в 2001 году. На запрос Уполномоченного из территориального органа СКП РФ был получен ответ, что правовым основанием для подобных действий послужили положения ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 18.12.2001 г. N 177-ФЗ "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", согласно которым решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, принятые до 1 июля 2002 года, действуют в пределах процессуального срока, установленного для этой меры.

Уполномоченный с такой позицией следствия не согласился, указав на Постановление Конституционного Суда России от 14.03.2002 г. N 6-П, согласно которому любые нормативные правовые положения, допускающие арест (заключение под стражу) и содержание под стражей без судебного решения, не подлежат применению с 1 июля 2002 года и исключается возможность принятия судами или иными правоприменительными органами постановлений, не согласующихся с указанной правовой позицией Конституционного Суда. Полагая, что следствие неверно уяснило конституционно-правовой смысл ст. 10 упомянутого Федерального закона, Уполномоченный обратился в Конституционный Суд с ходатайством о разъяснении Постановления N 6-П по вопросу, допускает ли оно истолкование данной статьи, как позволяющей в настоящее время заключать под стражу лицо без судебного решения на основании санкции прокурора, принятой до 1 июля 2002 года.

Определением Конституционного Суда от 28.05.2009 г. N 642-О-Р Уполномоченному отказано в

принятии ходатайства к рассмотрению со ссылкой на то, что оно предполагает оценку и интерпретацию норм, не рассматривавшихся в Постановлении Конституционного Суда N 6-П, а вопросы, поставленные Уполномоченным, должны рассматриваться в общем порядке.

В этой связи Уполномоченный обратился в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав гражданина положениями ст. 10 Федерального закона "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", примененными в конкретном деле.

Определением Конституционного Суда от 19.01.2010 г. N 119-О-О в принятии жалобы к рассмотрению также отказано на том основании, что поставленный вопрос уже рассматривался Конституционным Судом, о чем вынесено Постановление от 14.03.2002 г. N 6-П.

Таким образом, по обращениям Уполномоченного Конституционным Судом были вынесены два взаимоисключающих решения. С учетом этого Уполномоченный обратился к Председателю Конституционного Суда с просьбой сообщить, каким процессуальным образом преодолеваются подобные правовые коллизии в конституционном судопроизводстве. В сентябре отчетного года к Уполномоченному поступил ответ за подписью заместителя Председателя Конституционного Суда, не усмотревшего противоречий между названными решениями. Такой вывод подкреплялся, в частности, следующим утверждением: "...сопоставляя эту правовую позицию и оспариваемое положение, Конституционный Суд... констатирует, что последнее направлено на реализацию этой правовой позиции". В свою очередь, Уполномоченный, изучив столь мудреную фразу, был вынужден констатировать, что предполагаемое нарушение прав человека фактически было заложено как идея в решения Конституционного Суда.

В итоге Уполномоченный принял решение вынести описанную коллизию на суд научной юридической общественности, опубликовав в приложении к докладу как свои обращения, так и ответы Конституционного Суда Российской Федерации. Со своей стороны, Уполномоченный готов рассмотреть любые пояснения и предложения о возможном механизме получения конституционно-правового толкования ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 18.12.2001 г. N 177-ФЗ для последующего пересмотра решения о заключении гражданки П. под стражу. (См. приложение 2.4.2.)

В поле зрения Уполномоченного остается крайне противоречивая проблема административного задержания. В предыдущих докладах неоднократно подчеркивалось, что любое ограничение человека в свободе передвижения по инициативе правоохранительных органов, например запрет покидать какое-либо место или помещение, в конституционно-правовом смысле является задержанием, предполагающим обеспечение прав задержанного. Тем не менее правоохранительные органы в своей практической деятельности едва ли не повсеместно толкуют задержание исключительно как помещение в камеру. Человека могут препроводить в отделение милиции, запретив его покидать, но задержанием это считаться не будет. Соответственно, не будет составлен и протокол задержания. Правовой статус задержанного, но как бы и не задержанного лица останется в итоге неопределенным. Человек в таком двусмысленном положении полностью бесправен. По-видимому, настало время урегулировать наконец отношения правоохранительных органов со своими недобровольными "посетителями", директивно установив единообразное и всеобъемлющее толкование понятия "задержание".

Отдельно следует коснуться вопроса об условиях содержания тех лиц, которые были помещены в специальные помещения для задержанных и процессуально обрели статус задержанного.

В отчетном году Уполномоченному удалось добиться, пусть даже и "задним числом", положительного разрешения жалобы административно задержанного гражданина, на непредоставление ему нормативно утвержденного объема питания. Работа по этой, казалось бы, незначительной жалобе позволила выявить системные нарушения прав человека.

В сентябре 2008 года к Уполномоченному обратился житель Ростовской области Н., чьи жалобы на недостаточное питание во время содержания в камере для лиц, задержанных в административном порядке, в ОВД по Кировскому району г. Ростова-на-Дону были оставлены без удовлетворения судом первой, а затем и кассационной инстанции.

Как известно, обеспечение питанием граждан указанной категории должно производиться по

норме №3 суточного довольствия, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.1992 г. № 935. Эта норма четко устанавливает минимум продуктов, необходимых для здорового питания человека в условиях изоляции, и финансируется из средств федерального бюджета. Отказ в предоставлении питания по установленной норме - не что иное, как нарушение конституционных прав человека, подлежащих судебной защите.

Сочтя поданную Н. надзорную жалобу полностью обоснованной, Уполномоченный обратился в суд надзорной инстанции с ходатайством об отмене решений судов первой и кассационной инстанции. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила решения судов нижестоящих инстанций, направив дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Который в итоге удовлетворил требования Н. о признании условий содержания под стражей незаконными, а действия ОВД по Кировскому району г. Ростова-на-Дону - признал неправомерными.

К сказанному следует добавить, что вопрос о том, куда в данном случае делись денежные средства, выделенные ОВД по Кировскому району г. Ростова-на-Дону, как не относящийся к компетенции Уполномоченного, был переадресован им в Контрольно-счетную палату Ростовской области.

В отчетном году Уполномоченный столкнулся с еще одним, возможно, "типовым" нарушением, допускаемым при административном задержании на срок до 48 часов. Как известно, на такой срок могут задерживаться лица, которым за совершенное деяние грозит административный арест. При этом, однако, как уже отмечалось, к некоторым лицам, например, к женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, эта мера не применяется. Недопустимо, следовательно, и задержание лиц указанной категории на срок до 48 часов.

В марте отчетного года к Уполномоченному обратилась группа граждан в защиту прав гражданской активистки Ч. из г. Химки Московской области. Оперативной проверкой было установлено, что Ч. содержалась в качестве задержанной в одном из отделений милиции г. Химки за организацию и проведение "несогласованного митинга" в защиту Химкинского леса, а также за неповиновение законному требованию сотрудников милиции. При этом наличие у Ч. двоих малолетних детей, исключавшее возможность ее административного ареста, не было принято во внимание.

В ходе дальнейшей проверки выяснилось, что милицейским начальникам г. Химки соответствующие положения закона попросту не знакомы. Немедленно после вмешательства Уполномоченного Ч. отвезли в суд, где и освободили.

По мнению Уполномоченного, едва ли не все рассмотренные выше проблемы порождены не только "злой" волей правоприменителя, но и пробелами нормативного регулирования в сфере защиты права на свободу и личную неприкосновенность. Уполномоченный полагал бы настоятельно необходимым начать широкое обсуждение этой тематики, исходя из того, что, в конечном счете, любая правовая или процессуальная неопределенность создает объективные предпосылки для злоупотреблений правом и, как следствие, для нарушения конституционных прав и свобод.

5. Право на неприкосновенность частной жизни

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну, на защиту своей чести и доброго имени. Реализация этого права - задача чрезвычайно многообразная и противоречивая. Достаточно вспомнить хрестоматийный казус, возникший в связи с публичным утверждением о невозможности выиграть суд у главы одного из субъектов Российской Федерации на подведомственной ему территории. Защищая свою честь и доброе имя, глава региона подал на автора этого утверждения в суд. Где, естественно, победил, косвенно подтвердив тем самым правоту своего "обидчика". Мораль же в том, что право на защиту чести и доброго имени не должно превращаться в инструмент ущемления свободы слова. Главным, таким образом, становится вопрос поддержания баланса - между различными правами и свободами, а в более широком плане между правами и обязанностями граждан, равно как и между правами граждан и потребностями государства. Последняя тема, как известно, крайне непопулярна в современном обществе. Уйти от нее, однако,

нельзя, ибо удовлетворение разумных потребностей государства есть, в конечном счете, залог успешного выполнения им своих задач в области соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В контексте реализации права на неприкосновенность частной жизни отчетный год прошел для Уполномоченного под знаком полемики вокруг так называемой проблемы персональных данных. Суть проблемы проста: для обеспечения прежде всего социальных прав своих граждан государству необходима минимальная базовая информация, позволяющая идентифицировать каждого из них. Главным носителем такой информации в нашей стране по-прежнему служит паспорт единого установленного образца. Кроме того, объективно необходимая государству информация о гражданах хранится теперь не в "амбарных книгах", а в компьютеризованных базах персональных данных, своего рода "продолжением" которых являются пластиковые карты, выдаваемые каждому на руки. Столь очевидные, на первый взгляд, реалии нашего времени наталкиваются на категорическое неприятие со стороны все более заметной в общественной жизни группы граждан, не желающих получать новые российские паспорта взамен старых советских, индивидуальные номера налогоплательщика (ИНН), пластиковые электронные карты, например медицинского страхования, регистрировать в документах свои биометрические данные и т.д.

По мнению указанных граждан, российский паспорт установленного образца содержит защитный узор, в котором якобы угадывается символика, оскорбляющая чувства некоторых православных христиан, а также графу "личный код", призванный заменить имя человека на числовой символ. По тем же причинам неприемлем для них и ИНН. В целом протестующие считают, что хранение информации в виде магнитной записи на пластиковой карте-носителе позволяет государству накапливать и использовать их персональные данные без их ведома и согласия.

По мнению Уполномоченного, все граждане светского государства, каковым, в соответствии с нашей Конституцией, является Российская Федерация, должны соблюдать действующее законодательство, в том числе и в части документирования их официальными государственными документами установленного образца. Соответственно, само это требование никак не может рассматриваться как покушение государства на неприкосновенность частной жизни и свободу совести своих граждан. Вопрос же о разработке и введении альтернативных систем учета персональных данных, по всей видимости, мог бы быть рассмотрен законодателем.

Вместе с тем Уполномоченный констатировал, что, спустя почти два десятка лет после роспуска СССР, советские паспорта образца 1974 года не были юридически отменены, даже несмотря на то, что срок их действия при определенных условиях не был изначально ограничен. Современная Россия является правопреемником СССР в большей мере, чем сам СССР был преемником Российской Империи. Тем не менее ситуация, при которой в новом государстве не утратили юридической силы удостоверения личности, выданные старым, представляется абсурдной. В этой связи Уполномоченный считает необходимым вновь обратить внимание на острую необходимость принятия закона о паспорте Российской Федерации, который позволил бы устранить отмеченную правовую неопределенность. Уполномоченный хотел бы особо подчеркнуть, что существующее в настоящее время положение - совершенно нетерпимо. Граждане, имеющие только паспорт образца 1974 года, с одной стороны, имеют некоторые правовые основания считать его действительным документом, удостоверяющим их личность, с другой - все равно не могут с его помощью реализовать многие свои права. Типичный пример - вопрос получения пенсий. Согласно письму Пенсионного фонда Российской Федерации от 08.07.2004 г. N ЛЧ-25-25/7455, при выдаче пенсий "...может быть использован паспорт гражданина СССР...". Правовой статус этого документа неясен, но нормативной силы он, конечно, не имеет, во всяком случае, для учреждений, не подведомственных Пенсионному фонду. В итоге где-то пенсии по старому советскому паспорту выдают, а где-то нет.

В конце января отчетного года к Уполномоченному поступило Открытое обращение православной общественности, призывавшее его, поступившись своей изложенной выше позицией, высказаться в поддержку борьбы против документирования граждан нашей страны официальными государственными документами установленного образца.

Необходимость обнародования обоих документов продиктована стремлением проинформировать многих верующих граждан, направивших Уполномоченному подписанные

копии упомянутого обращения по призыву организаторов этой кампании.

С уважением относясь к чувствам верующих любой конфессии, Уполномоченный склонен тем не менее полагать, что разработка для одной из них особых государственных документов могла бы рассматриваться как дискриминационная мера со стороны государства по отношению к другим. А внедрение особых государственных документов для каждой отдельной конфессии, само по себе технически неосуществимое, противоречило бы Конституции Российской Федерации.

Работа с обращениями граждан, в силу разных причин не желающих получать государственные документы установленного образца, побудила Уполномоченного задуматься о допустимых пределах объема персональной информации, содержащейся в таких документах. Вполне понятно, что в них должны вноситься сведения, минимально необходимые для идентификации гражданина. Любая другая информация, например, о наличии заболеваний, судимостей или гражданско-правовых обязательств, в государственных документах содержаться не может. Кроме того, сами такие документы должны быть "застрахованы" от считывания персональной информации без ведома и согласия их обладателя. Ведь право на частную жизнь предполагает и право на анонимность, право оставаться неузнанным. Все типовые ситуации, допускающие установление личности конкретного гражданина без его согласия, должны быть оговорены в федеральном законодательстве, а ему самому известны и понятны.

В конце 2009 года Европейский Суд по правам человека вынес решение по жалобе гражданки Российской Федерации Скугар, поданной в связи с закреплением за ней без ее согласия индивидуального номера налогоплательщика. Европейский Суд пришел к выводу о том, что "законодательство общего характера, применяемое на основе беспристрастности и без какой-либо связи с личными религиозными убеждениями человека, по существу не может рассматриваться как вмешательство в его свободу совести и вероисповедания. Кроме того, содержание официальных государственных документов или баз данных не может находиться в зависимости от желаний отдельных лиц".

Опасения граждан относительно документирования их персональной информации накладываются на расширяющуюся практику формирования баз таких данных. С 1 января 2009 года начал действовать Федеральный закон от 03.12.2008 г. N242-ФЗ "О государственной геномной регистрации в Российской Федерации", регулирующий еще один вид учета граждан нашей страны - их геномную регистрацию. Оценивая содержание и первый опыт применения нового закона, Уполномоченный отмечает, что, несмотря на конституционно оправданные цели геномной регистрации, сроки хранения полученной таким образом персональной информации чрезмерно велики. Биологический материал, отобранный у попавшего в поле зрения правоохранительных органов гражданина, будет храниться 70 лет, несмотря на его оправдание или освобождение в связи непричастностью к преступлению. Осужденный за тяжкое или особо тяжкое преступление оставит свой геномный "след" на 100 лет, что никак не соответствует любым мыслимым срокам погашения судимости или давности. Общий принцип сохранения персональной информации - "хранить, пока без этого невозможно достичь оправданной цели" - в данном случае, безусловно, нарушен.

В том же контексте заслуживает внимания эксперимент с введением так называемых "Паспортов здоровья школьника", начатый в г. Москве 1 сентября отчетного года. Авторы эксперимента хотят создать комплексный документ, в который войдет вся информация о здоровье ребенка, о его физическом развитии и психо-эмоциональном состоянии, а также о его семье, успеваемости и личных достижениях. В ближайшие два года "Паспорт здоровья школьника" предполагается завести на каждого российского учащегося.

Уполномоченный хотел бы напомнить, что в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 8), Конституции Российской Федерации (ст. 23 и 24) и других правовых актах установлен порядок, при котором частная жизнь неприкосновенна. В силу этого такой документ, как "Паспорт здоровья школьника", может быть лишь строго добровольным, а отказ от его получения не должен быть сопряжен с какими-либо санкциями в отношении школьника или его родителей. Эта позиция Уполномоченного изложена на его официальном сайте.

По-прежнему необоснованно широко применяется в нашей стране принудительное дактилоскопирование и фотографирование граждан для учетов правоохранительных органов.

Весной отчетного года к Уполномоченному обратился гражданин Д. с жалобой на действия сотрудников милиции, подвергших его принудительному дактилоскопированию и фотографированию после задержания и доставления в УВД по г. Смоленску по подозрению в причастности к экстремистской деятельности.

В целях проверки жалобы Д. Уполномоченный обратился в прокуратуру Смоленской области.

6 мая 2010 года из областной прокуратуры поступил ответ, из которого следовало, что никаких законных оснований для дактилоскопирования и фотографирования заявителя у сотрудников УВД по г. Смоленску не имелось, поскольку последний имел при себе документ, удостоверяющий личность, - паспорт гражданина Российской Федерации.

В связи с выявленными нарушениями прокурором Промышленного района Смоленской области в адрес начальника УВД по Смоленской области направлено представление об устранении нарушений административного законодательства, а также законодательства о милиции.

Систематическое нарушение закона в этой сфере уже отмечалось Уполномоченным в докладе за прошлый 2009 год. Судя по всему, для того чтобы реально обеспечить соблюдение прав и свобод человека, в данном случае потребуются соответствующие директивные указания МВД России и других силовых ведомств. С учетом сказанного Уполномоченный полагал бы целесообразным в порядке эксперимента провести тотальную проверку законности дактилоскопирования задержанных в каком-либо из субъектов Российской Федерации.

6. Право на свободу передвижения

Реализация конституционного права на свободу передвижения по нашей стране по-прежнему зависит от того, насколько точно и добросовестно органы Федеральной миграционной службы соблюдают уведомительный порядок регистрации по месту жительства или пребывания. На практике он, к сожалению, сплошь и рядом оказывается разрешительным. Достигается это, в частности, путем требования у соискателя регистрации документов, никак не предусмотренных ни законом, ни ведомственными административными регламентами.

Например, органы УФМС по г. Москве могут запросто отказывать в регистрации до тех пор, пока собственник помещения не представит справки об отсутствии задолженности по коммунальным платежам. Между тем и действующий Закон Российской Федерации от 25.06.1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", и Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденный приказом ФМС России от 20.09.2007 г. N 208, предусматривают при регистрации по месту жительства представление только двух документов: паспорта (заменяющего его документа) соискателя регистрации, а также документа, являющегося основанием для его вселения в жилое помещение (ордера, договора, заявления лица, предоставившего это помещение), или надлежаще заверенной копии этого документа.

Уполномоченный считает необходимым повторить: любые требования, ограничивающие конституционное право на свободу передвижения на основании ведомственных приказов и тем более чьих-либо устных указаний, неправомерны и подлежат обжалованию.

В отчетном году к Уполномоченному обратилась гражданка З. с жалобой на сотрудников отделения по району Якиманка ОУФМС России по городу Москве в ЦАО, отказавших ей в регистрации по месту жительства со ссылкой на отсутствие у заявителя договора социального найма на жилое помещение.

Должностные лица, ответственные за регистрацию, не приняли во внимание то, что основанием для вселения З. в жилое помещение в силу законодательства, действовавшего на момент предоставления ей жилого помещения, являлся ордер, который она представила. При этом обязанность по переоформлению ордера в договор социального найма, как того требует Жилищный кодекс Российской Федерации, лежит на органах местного самоуправления.

Усмотрев нарушения со стороны сотрудников ОУФМС и считая их отказ необоснованным, Уполномоченный обратился в ФМС России с просьбой рассмотреть жалобу З. и обязать

отделение по району Якиманка поставить заявителя на регистрационный учет по месту жительства. Что в итоге и было сделано.

Справедливости ради следует сказать, что коллизии, подобные описанной выше, возникают в том числе и по причине отсутствия в законе исчерпывающего перечня документов, подтверждающих право на проживание в жилом помещении. Понятно, что добросовестных сотрудников регистрационных органов это без нужды запутывает, а недобросовестных - "приглашает" к самоуправству и злоупотреблениям.

Застарелой болезнью российской бюрократии является ее не всегда законная склонность к тому, чтобы рассматривать регистрацию по месту жительства или пребывания как обязательное условие обеспечения многих других прав и свобод граждан. Нередки, скажем, случаи отказа гражданам в медицинской помощи просто потому, что, имея полис медицинского страхования, они обратились в поликлинику не по месту жительства. В почте Уполномоченного встречаются и более "изошренные" примеры подобного самоуправства.

В феврале 2010 года к Уполномоченному обратился преподаватель московского вуза Б. с жалобой на нарушение органами исполнительной власти г. Москвы его конституционных прав на жилище, свободу передвижения и выбор места жительства. Заявитель сообщил о том, что Комиссия по жилищным вопросам Правительства Москвы отказалась утвердить решение Президиума и Жилищной комиссии Ассоциации московских вузов о предоставлении ему по договору найма в рамках Московской программы "Молодой семье - доступное жилье" квартиры в г. Москве. Отказ был "обоснован" ссылкой на то, что у заявителя и членов его семьи не имелось так называемой постоянной регистрации в г. Москве. Тот факт, что заявитель с семьей с 2001 года постоянно проживал в г. Москве в общежитии своего вуза, где постоянная регистрация, как правило, не предоставляется, комиссией принят во внимание не был.

Между тем постоянное место жительства физического лица может быть установлено на основе различных юридических фактов, совсем не обязательно производных от наличия у него постоянной регистрации. С учетом этого Уполномоченный обратился к мэру Москвы с просьбой о повторном рассмотрении вопроса о предоставлении Б. жилья. В итоге Департамент социальной защиты населения г. Москвы признал правоту доводов Уполномоченного, а Комиссия по жилищным вопросам Правительства Москвы, повторно рассмотрев дело Б., приняла положительное решение.

Мораль сей басни такова: при внимательном отношении к своим обязанностям, помноженном на знание действующего законодательства, должностные лица вполне могли найти искомое положительное решение с первого раза. Хотелось бы надеяться на то, что опыт рассмотрения ситуации, подобной той, в которой оказался Б., будет востребованным и в других субъектах Российской Федерации. (См. приложение 2.6.1.)

Отдельного разговора заслуживает вопрос о праве на свободу передвижения по России иностранных граждан и лиц без гражданства, на законных основаниях находящихся на территории нашей страны. В докладе за 2009 год Уполномоченный описал казус, связанный с привлечением работавшей в г. Москве иностранной гражданки Б. к ответственности за выезд с туристическими целями в другой российский город (Республика Башкортостан, г. Уфа), что, по мнению территориального органа ФМС России, явилось нарушением визового режима. Проще говоря, иностранку наказали за то, что, законно находясь в России по рабочей визе, она не оформила вдобавок еще и туристическую визу. Что технически невозможно. После оживленной переписки с ФМС России Уполномоченный обнаружил, что два управления Службы имеют по этому вопросу диаметрально противоположные точки зрения. Наконец, уже в отчетном году Верховный Суд Республики Башкортостан, куда также обратился Уполномоченный, своим решением восстановил конституционное право иностранной гражданки Б. на свободу передвижения по территории России. В качестве послесловия следует сказать, что подобные абсурдные истории ограничения свободы передвижения иностранных граждан никак не приближают Россию к безвизовому режиму со странами Евросоюза и в этом смысле негативно сказываются на интересах российских граждан.

Впрочем, российские граждане при реализации права на свободу передвижения по собственной стране порой оказываются в ущемленном положении по сравнению с иностранцами.

Сравнительный анализ правил регистрационного учета граждан Российской Федерации и миграционного учета иностранных граждан показывает, что последние обладают большей свободой в выборе места пребывания и оформлении регистрационных документов.

В настоящее время в нашей стране действуют Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 г. N 9. Согласно пп. 21 и 22 этих Правил основанием для постановки на учет по месту пребывания иностранного гражданина является получение территориальным органом ФМС уведомления установленной формы о его прибытии. Уведомление о прибытии может представляться в территориальный орган ФМС непосредственно либо направляться почтовым отправлением. Пунктом 25 Правил установлено, что принимающая сторона свое согласие на временное нахождение у нее иностранного гражданина подтверждает подписью на оборотной стороне уведомления о прибытии. При этом, однако, под "принимающей стороной" понимается один из собственников или нанимателей жилого помещения, где предполагается разместить иностранца. Согласия других собственников или нанимателей того же жилого помещения не требуется.

Между тем в соответствии с п. 10 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 г. N 713, регистрация россиян по месту пребывания осуществляется по взаимному соглашению со всеми собственниками или нанимателями соответствующих жилых помещений.

Таким образом, вследствие простой нестыковки двух нормативных документов иностранным гражданам и лицам без гражданства оказывается легче зарегистрироваться по месту пребывания в России, чем самим ее гражданам. Налицо нарушение установленного ст. 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом.

Указанные обстоятельства побудили Уполномоченного в июне отчетного года обратиться к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой поручить компетентным федеральным органам исполнительной власти подготовить предложения по обеспечению гражданам Российской Федерации равных прав с иностранными гражданами и лицами без гражданства в области регистрационного (миграционного) учета.

По этому вопросу Правительство Российской Федерации дало два поручения: в июне отчетного года - ФМС России и в сентябре - ФМС и Минюсту России. Для выработки консолидированной позиции и возможных предложений по его решению в октябре отчетного года состоялось межведомственное совещание с участием представителей Уполномоченного, а также всех заинтересованных ведомств. Было условлено, что ФМС и Минрегион России подготовят совместные разъяснения относительно принципиальных различий правоотношений в области регистрационного учета российских граждан и миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства. (См. приложение 2.6.2.)

В итоге, однако, Правительство Российской Федерации нашло иное и, по мнению Уполномоченного, оптимальное решение наболевшего вопроса, уравнив в правах россиян и иностранцев, причем не путем ограничения прав последних. Было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 г. N 885 о внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В соответствии с этим документом с 1 января 2011 года граждане России вправе уведомить орган регистрационного учета о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме, в том числе через "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)". По желанию заявителя свидетельство о регистрации по месту пребывания может быть направлено ему органом регистрационного учета по почте по адресу жилого помещения, указанного в заявлении. Собственнику (нанимателю) жилого помещения в трехдневный срок направляется уведомление о регистрации заявителя.

Уполномоченный убежден, что при должном исполнении описанная выше современная процедура регистрации позволит значительно более эффективно, чем раньше, обеспечить соблюдение права граждан России на свободу передвижения по собственной стране.

7. Право на свободу совести

В отчетном году к Уполномоченному, как обычно, поступило около тысячи жалоб на ограничение права на свободу совести и на воспрепятствование деятельности религиозных организаций из 60 субъектов Российской Федерации. Одновременно с этим в почте Уполномоченного обнаружилось чуть менее 5 тыс. обращений граждан, в силу своих религиозных убеждений отвергающих современные технологии учета персональных данных, электронные носители информации и российские паспорта установленного образца. За редким исключением такие обращения содержали стандартный текст, "скачанный" с сайта некой религиозной организации, не несли информации о конкретных фактах нарушений прав человека и поэтому не были приняты к рассмотрению в качестве жалоб. Ответ на эти обращения был дан организаторам кампании и опубликован на сайте Уполномоченного.

Тематика жалоб остается почти неизменной, в своем большинстве они подаются в связи:

- с отказом в выделении земельных участков под строительство культовых зданий;
- с волокитой при возвращении ранее изъятых культовых зданий;
- с неправомерными действиями сотрудников правоохранительных органов в отношении верующих;
- с состоявшимися судебными решениями в отношении верующих и религиозных объединений;
- с неправомерными действиями органов государственной власти и местного самоуправления в отношении верующих;
- с публикацией в СМИ материалов, содержащих заведомо ложную, по мнению верующих, информацию о религиозных объединениях.

Нетрудно понять, что конституционное право на свободу совести не может быть в полной мере реализовано, если верующие граждане не имеют культовых зданий и сооружений, молитвенных помещений, необходимых для отправления религиозных обрядов. Исходя из этого, ст. 21 Федерального закона от 26.09.1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" признает право религиозных организаций возводить и содержать культовые здания и предусматривает безвозмездную передачу им имущества религиозного назначения, находящегося в собственности государства. Кроме того, согласно ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации, участки земли для строительства новых культовых зданий также передаются религиозным организациям на безвозмездной основе. С учетом непростого советского наследия такие нормы закона представляются в высшей степени справедливыми. На деле, однако, с этим систематически возникают трудности. Органы государственной власти и местного самоуправления под различными предлогами зачастую отказывают верующим в выделении земельных участков под строительство культовых зданий. А когда все же участки выделяют, откровенно затягивают согласование строительной документации. Независимо от того, какими именно соображениями - экономическими, политическими или корыстными - руководствуются при этом власти, такие их действия следует квалифицировать как ущемляющие конституционное право на свободу совести.

С 2007 по 2010 год жалобы вышеприведенной направленности поступили к Уполномоченному от членов Русской православной церкви, Истинно-православной церкви, Российской православной автономной церкви, Русской православной старообрядческой церкви, Древлеправославной церкви, Российской церкви евангельских христиан-баптистов, Российского объединенного союза христиан веры евангельской (пятидесятников), Российской церкви христиан веры евангельской (пятидесятников), Международного общества сознания Кришны, объединений Свидетелей Иеговы, мусульманских, буддистских, молоканских религиозных обществ из г. Москвы, Брянской, Мурманской, Самарской, Тюменской и Челябинской областей, из Пермского и Ставропольского краев, из республик Дагестан и Калмыкия.

В результате вмешательства Уполномоченного удалось добиться восстановления прав верующих на возведение культовых зданий в г. Москве, в Самарской области и в Ставропольском крае. По всем остальным жалобам работа будет продолжена в 2011 году.

Религиозные организации, в силу каких-либо причин не имеющие собственных культовых зданий,

широко практикуют аренду муниципальных помещений, которые они используют для отправления религиозных обрядов. К сожалению, это их не всегда "выручает": как показывает опыт, арендные договоры могут быть расторгнуты в любой момент без объяснения причины или под надуманным предлогом.

В мае отчетного года к Уполномоченному обратился пастор местной религиозной организации "Церковь Завета" О. (г. Норильск). Заявитель сообщил, что Управление по делам культуры и искусства городской администрации неожиданно расторгло с его организацией договор аренды помещения в муниципальном досуговом центре со ссылкой на соответствующее письмо территориального органа ФСБ России. По запросу Уполномоченного городская администрация ознакомила его с указанным документом, из которого следовало, что "Церковь Завета" "...представляет собой опасный культ псевдохристианской направленности, оказывающий сильное влияние на психику адептов". На этом основании руководитель территориального органа ФСБ "информировал" главу г. Норильска "о недопустимости проведения богослужений в местах общего пользования". Получив такое письмо авторитетного органа, городская администрация направила руководителям муниципальных учреждений циркулярное предписание "не допускать предоставления площадей" в аренду упомянутым выше религиозным организациям.

Сочтя, что руководитель территориального органа ФСБ превысил свои полномочия, произвольно и необоснованно причислив законно действующую в России церковную организацию к пропагандистам опасного культа, Уполномоченный обратился за разъяснениями к директору ФСБ России. Из поступившего ответа следовало, что письмо территориального органа ФСБ носило "информационный характер и не являлось основанием для ограничения прав и свобод верующих". При этом наличие в упомянутом письме квалификации "Церкви Завета" как "опасного культа" начисто отрицалось. Только после повторного обращения Уполномоченного к руководству ФСБ последнее признало, что в действиях начальника отдела в г. Норильске УФСБ России по Красноярскому краю "усматривались признаки дисциплинарного проступка", и сообщило о его привлечении к дисциплинарной ответственности. После этих разъяснений Уполномоченный в декабре отчетного года обратился в администрацию г. Норильска с просьбой принять меры для восстановления прав верующих. На момент подписания настоящего доклада информации об исполнении рекомендаций Уполномоченного не поступило. (См. приложение 2.7.1.)

Похожих примеров "неравной" борьбы верующих за право арендовать помещения в муниципальных зданиях в почте Уполномоченного немало. Еще один пример такого рода, причем, увы, весьма типичный - история, приключившаяся в отчетном году в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, где администрация округа запретила всем муниципальным учреждениям культуры предоставлять помещения в аренду религиозным организациям под предлогом противодействия неким "тоталитарным сектам". Список же последних администрация ХМАО почерпнула из вполне субъективного частного источника, не являвшегося ни федеральным, ни региональным нормативным актом.

В связи с описанным выше фактом самоуправства председатель Российского объединенного союза христиан веры евангельской (пятидесятников), член Общественной палаты Российской Федерации, епископ Р. осенью отчетного года обратился к Уполномоченному с жалобой на нарушение прав верующих. Согласившись с доводами заявителя, Уполномоченный направил заместителю губернатора Ханты-Мансийского автономного округа письмо, в котором порекомендовал принять необходимые меры для восстановления прав верующих и предложил методическую помощь экспертов своего аппарата в подготовке сотрудников окружной администрации, курирующих деятельность религиозных организаций.

В ответном письме заместитель губернатора ХМАО уведомила Уполномоченного о том, что Инструктивное письмо, коим был введен запрет на предоставление помещений муниципальных учреждений в аренду религиозным организациям, - признано недействительным, а его авторы из числа сотрудников администрации привлечены к дисциплинарной ответственности.

Еще в первой половине 90-х годов прошлого века было издано распоряжение Президента Российской Федерации от 23.04.1993 г. N 281-рп "О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества". В последующие годы именно на основе этого документа была осуществлена поэтапная передача религиозным организациям имущества религиозного назначения, находившегося в федеральной собственности. Не секрет, однако, что аналогичный

процесс передачи, точнее возвращения, религиозным организациям имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, практически стоял на месте. Что, в свою очередь, не раз становилось поводом для обращения верующих к Уполномоченному. С учетом опыта работы с такими обращениями Уполномоченный приветствует принятие Федерального закона от 30.11.2010 г. N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной и муниципальной собственности". Это событие, по мнению Уполномоченного, позволит не только "закрыть" имеющиеся пробелы в национальном законодательстве о свободе совести, но также и выполнить одно из обязательств - возврат собственности религиозным организациям - взятых Россией при вступлении в Совет Европы. Дело, одним словом, за добросовестной реализацией норм нового закона. И не в последнюю очередь за принятием уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления нормативных правовых актов, конкретизирующих его положения.

Нетрудно предположить, что в процессе применения нового закона не избежать случаев, когда по объективным причинам религиозное имущество возвращено быть не может. Одним из приемлемых вариантов выхода из подобных ситуаций, очевидно, могло бы стать разумное возмещение стоимости "невозвратимого" религиозного имущества. Это в полной мере соответствовало бы как апробированной международной практике, так и принятой еще в 2002 году Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы (N 1556) "Религия и перемены в Центральной и Восточной Европе". В которой как раз говорится о необходимости выплаты государством справедливой компенсации религиозным организациям в случае невозможности передачи им имущества религиозного назначения.

Заметно возросло в отчетном году и количество жалоб верующих на действия некоторых сотрудников правоохранительных органов, взявших за "моду" привлекать граждан к административной ответственности за так называемое "навязывание" другим своих религиозных взглядов и убеждений. Подобная практика, грубо и явно ограничивающая конституционное право граждан на распространение своих религиозных взглядов и убеждений, закреплена в законодательстве об административных правонарушениях 16 субъектов Российской Федерации. Указанная проблема привлекла внимание Уполномоченного около трех лет назад. После его неоднократных обращений законодатели г. Москвы, Ивановской и Томской областей, а также Красноярского края все же изъяли из своих правовых актов положение об административной ответственности за "навязывание религиозных убеждений". В остальных 12 субъектах Российской Федерации процесс освобождения законодательства от дискриминационных норм все еще далек от завершения, а верующих граждан по-прежнему отождествляют с уличными торговцами, гадалками и т.п. Судя по поступающим обращениям граждан, особо усердствуют в этом сотрудники правоохранительных органов в Вологодской и Костромской областях. При этом в большинстве случаев дела об административных правонарушениях, возбужденные по признакам "навязывания религиозных убеждений", прекращаются после обжалования гражданами наложенных на них взысканий, просто в силу недоказанности. В этой связи уместен вопрос: кому и зачем нужна норма закона, не только вступающая в явное противоречие с национальным и международным законодательством о правах и свободах человека, но еще и неработающая. Со своей стороны, Уполномоченный обращает внимание руководителей субъектов Российской Федерации, где подобная норма сохраняется, на необходимость ее скорейшего изъятия.

В почте Уполномоченного имеются и жалобы на сотрудников правоохранительных органов, применяющих к верующим принудительные меры, такие как задержание, административный арест, обыск и личный досмотр, изъятие имущества и религиозной литературы, фотографирование и дактилоскопирование. По просьбе Уполномоченного органы прокуратуры проверяют законность и обоснованность таких действий, как правило, констатируя, что они были предприняты в целях борьбы с экстремизмом. Иными словами, были и законными, и обоснованными. В подавляющем большинстве случаев Уполномоченному бывает трудно согласиться с такими выводами, например, когда из материалов расследования видно, что принудительные меры были применены к законопослушным гражданам, зачастую весьма почтенного возраста, пытавшимся всего лишь реализовать свои конституционные права.

Подчеркивая особую важность принципиального отношения органов прокуратуры к проверке жалоб указанной категории, Уполномоченный хотел бы отметить, что примеры именно такого

отношения также не единичны в его практике.

В отчетном году к Уполномоченному обратился гражданин М. из пос. Демино Ставропольского края, который был задержан сотрудниками милиции в пос. Лопанка Ростовской области.

Заявитель сообщил, что принадлежит к религиозной организации Свидетели Иеговы. С группой последователей этого вероучения он прибыл в пос. Лопанка с целью его распространения. За что был доставлен в помещение ОВД Целинского района Ростовской области, где у него изъяли религиозную литературу и выдали официальное предостережение о необходимости соблюдения решения Ростовского областного суда, признавшего экстремистской местную религиозную организацию Свидетелей Иеговы в г. Таганроге и запретившего ее деятельность в некоторых районах Ростовской области.

Рассмотрев жалобу заявителя, Уполномоченный обратился в прокуратуру Целинского района с просьбой о проверке законности и обоснованности действий сотрудников милиции.

По результатам проверки, проведенной районной прокуратурой, действия сотрудников милиции были признаны необоснованными и не соответствующими действующему законодательству. Начальнику ОВД было внесено представление об устранении выявленных нарушений. Что и было исполнено. С учетом представления прокуратуры в районном ОВД было проведено оперативное совещание сотрудников, в ходе которого им были даны дополнительные инструкции и разъяснения о необходимости неукоснительного соблюдения требований закона.

Особое беспокойство Уполномоченного вызывает еще одна категория жалоб, количество которых возросло в отчетном году, на действия сотрудников правоохранительных органов, вторгающихся в молитвенные помещения. Подобные эксцессы имели место, по меньшей мере, в шести субъектах Российской Федерации. Во всех случаях сотрудники правоохранительных органов, ссылаясь на поступившую к ним информацию о распространении "религиозной экстремистской литературы", войдя в молитвенное помещение, прекращали богослужение и порой в жесткой форме приступали к проверке документов у верующих, составляли их поименные списки. Религиозная литература при этом изымалась, а многие верующие задерживались и доставлялись в отделения милиции, где их фотографировали, дактилоскопировали и допрашивали, составляя протоколы о распространении "экстремистской" литературы. Парадокс в том, что даже такое сомнительное с точки зрения законности и явно чрезмерное усердие в борьбе с "экстремистами", как правило, не выявляет фактов нарушений религиозными организациями действующего законодательства.

Объектами подобных действий чаще всего становятся последователи так называемых "нетрадиционных религий". В связи с этим Уполномоченный считает необходимым напомнить о том, что Конституция Российской Федерации ясно и недвусмысленно предусматривает равенство всех религий перед законом.

8. Свобода мысли и слова

Реализация конституционной свободы мысли и слова прямо зависит от того, насколько полно и надежно ограждено от вмешательства государства право каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Ограничения этого права случаются регулярно, что отчасти объяснимо: никакому государству не понравится некомплиментарная информация, за которой в силу специфики своей профессии особенно азартно "охотятся" журналисты. В условиях такого конфликта интересов должностные лица государства ищут и находят все новые способы контроля над информационными потоками. Кто-то в силу традиций, опыта или почтения к независимому суду действует по преимуществу в рамках закона, кто-то, напротив, использует методы, которые следует признать лишь относительно законными. При этом ограничение свободы мысли и слова зачастую носит латентный характер, а потому трудно доказуемо. Можно ли, например, считать простым совпадением тот факт, что должностные лица в нашей стране практически всегда выигрывают иски к журналистам о защите чести и достоинства, пока не уйдут в отставку? Как оценить практику высылки из России иностранных журналистов со ссылкой (как правило, не подкрепленной доказательствами) на то, что они "представляют угрозу для национальной безопасности"? Если подобная угроза реальна и доказуема, ее носители должны, разумеется, привлекаться к ответственности. Если же нет, высылка журналистов может рассматриваться как содержащая признаки нарушения

конституционной свободы мысли и слова, гарантированной, как известно, всем и каждому, а не только гражданам Российской Федерации.

В целом, конечно, проблемы соблюдения свободы мысли и слова настолько многообразны, что рассмотреть их в формате ежегодного доклада нереально. В силу этого в настоящем докладе Уполномоченный хотел бы обратить внимание только на две из них, наиболее часто встречающиеся в практике его работы. Речь идет о проблеме преследования за критику органов власти и их должностных лиц, а также о проблеме ограничения свободы мысли и слова произвольным применением антиэкстремистского законодательства.

В отчетном году вступил в законную силу приговор суда, признавшего бывшего пресс-секретаря Президента Республики Татарстан виновным в "клевете" и "разжигании ненависти" к социальной группе, обозначенной термином "власть". Было также начато уголовное расследование по факту обнародования информации, имевшей "признаки клеветы", о необычайно высоких расходах следователя, который вел дело трагически погибшего в СИЗО юриста С. Магнитского. Уголовные дела подобного рода возбуждались и в ряде других, менее резонансных случаев.

В отчетном году на контроле у Уполномоченного оставалась жалоба журналиста Б. из Орловской области на нарушение его конституционного права на свободу мысли и слова. В опубликованной заявителем в местной газете статье о деятельности одного из местных милицейских начальников среди прочего упоминалось о том, что стоимость принадлежавшего последнему имущества была явно не соизмерима с его заработной платой.

Герой статьи обратился в районный суд с иском о защите чести и достоинства. Суд первой инстанции этот иск удовлетворил, признав опубликованную информацию порочащей истца и не соответствующей действительности.

Со своей стороны, Уполномоченный последовательно обращался с ходатайствами об отмене этого судебного решения вплоть до Президиума Верховного Суда Российской Федерации. Однако все судебные инстанции, не особо утруждая себя оценкой материалов дела, оставили это решение в силе. В итоге Б. был вынужден обратиться с жалобой в Европейский Суд по правам человека. (См. приложение 2.8.1.)

Юридическая хитрость тактики подателей исков о защите чести и достоинства в том, что бремя доказывания фактов ложится в этом случае на автора публикации, не имеющего полномочий самостоятельно истребовать необходимые документы. В остальном же уголовные дела о клевете и иски о защите чести и достоинства объединяет стойкое нежелание российских судов принять во внимание особый статус должностных лиц государства и тем более политических деятелей не только в части их прав, но и обязанностей перед обществом. Этот статус предполагает, в частности, гораздо более высокий, чем у остальных граждан, уровень их терпимости по отношению к критике, равно как и подотчетности обществу не только в вопросах их работы, но также имущественного положения, доходов, морального облика и т.п. Все такие вопросы представляют легитимный интерес для общества хотя бы потому, что лица указанных категорий содержатся на средства налогоплательщиков. В свете подобных рассуждений представляется, что, например, публично высказанное сомнение в соответствии расходов должностного лица уровню его официальных доходов не может рассматриваться как наносящее ущерб его чести и достоинству.

Такой подход полностью соответствует рекомендациям Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ (принята 12 февраля 2004 года Комитетом министров Совета Европы), а также положениям Федерального закона от 25.12.2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и Указа Президента Российской Федерации от 18.05.2009 г. N 559 "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера".

Вообще говоря, власть - источник повышенной опасности для репутации человека. Об этом не должны забывать ни сами причастные к власти граждане, ни судьи, рассматривающие их иски к публикаторам некомплементарной информации.

Понятно, что при рассмотрении вопроса о возможной ответственности публикатора за распространенную им информацию необходимо различать приводимые в ней объективные факты и высказываемые суждения (мнения, оценки). Последние по самой своей природе субъективны, а потому не могут подлежать доказыванию. Разумеется, грань между обнародованным фактом и оценочным суждением зачастую едва уловима. Тем не менее в интересах соблюдения конституционной свободы мысли и слова возникающие в такой ситуации сомнения должны, очевидно, толковаться в пользу публикатора информации.

Важным в этом контексте представляется Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации "О практике применения судами Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", принятое летом отчетного года с учетом в том числе и мнения Уполномоченного. В Постановлении закреплена возможность открытого обсуждения деятельности государственных (муниципальных) служащих и политических деятелей. Такая позиция Пленума Верховного Суда, позволив повысить эффективность контроля общества за деятельностью органов власти и их должностных лиц, в конечном счете будет способствовать укреплению общественного доверия к ним. Пункт 25 указанного Постановления предусматривает необходимость разграничения между сообщением о фактах (в том числе даже спорных), касающихся исполнения политическими деятелями и должностными лицами своих обязанностей, с одной стороны, и подробностей их частной жизни, с другой. Пунктом 28 Постановления судам рекомендовано иметь в виду, что в соответствии со ст. 5 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ юмористический и сатирический жанр, защищаемый ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, допускает большую степень преувеличения при том условии, что общество не вводится в заблуждение относительно фактической стороны дела.

Впрочем, оценка оценке рознь. Никого, ни политического деятеля, ни государственного служащего, ни частное лицо нельзя публично назвать, например, "преступником", "вором" или "убийцей", сославшись на то, что это всего лишь оценка, не требующая доказательств. Высказывание таких оценок без подкрепляющих их фактов следует, видимо, рассматривать как злоупотребление свободой мысли и слова. В описанной гипотетической ситуации суд, установив и оценив все обстоятельства дела, вправе признать за пострадавшим право на компенсацию в предусмотренной законом форме.

В отчетном году к Уполномоченному из Дальневосточного федерального округа поступило обращение в защиту политического деятеля Р. Из материалов обращения усматривалось, что в одном из своих публичных выступлений Р. обвинил политического оппонента в совершении ряда преступлений, потребовав "смыть позор кровью". Пострадавший потребовал компенсации, которая и была взыскана с Р. соответствующим судебным решением.

Заявитель, обратившийся к Уполномоченному в защиту Р., был не согласен с этим судебным решением, считая обвинения, с которыми выступил Р., оценочными.

Со своей стороны, Уполномоченный был вынужден отказать в принятии обращения в защиту Р. к рассмотрению в качестве жалобы, указав, что в данном случае установить достаточность фактических обстоятельств, подкрепляющих такое "оценочное" обвинение, может только суд.

Подводя своего рода промежуточный итог рассмотрения проблемы преследования за критику путем возбуждения уголовных дел о клевете и подачи исков о защите чести и достоинства, Уполномоченный хотел бы высказать твердое убеждение в том, что распространению недостоверной информации достаточно противопоставить опубликование соответствующего опровержения. Напротив, сплошь и рядом предъявляемое политическими деятелями и должностными лицами публикатору информации требование денежной компенсации, по мнению Уполномоченного, может превратиться в инструмент ограничения конституционной свободы мысли и слова. Кроме того, Уполномоченный считает заслуживающим внимания предложение о декриминализации такого распространенного в наше время деяния, как диффамация. В этой связи Уполномоченный не мог не обратить внимания на важный прецедент, созданный в отчетном году Верховным Судом Российской Федерации, который, опираясь на постановление Европейского Суда по правам человека по делу "Порубова против Российской Федерации", отменил обвинительный приговор за клевету в отношении свердловской журналистки Я. Порубовой и прекратил ее уголовное преследование по реабилитирующим основаниям.

Вторая из заявленных в этом разделе проблем соблюдения права на свободу мысли и слова связана с зачастую неоправданно расширительным применением так называемого "антиэкстремистского" законодательства. Едва ли не главная причина возникновения проблемы - неопределенность используемого в нем понятия "экстремизм" и, как следствие, отсутствие сколько-нибудь четких критериев квалификации публичной информации как "экстремистской".

В результате становится возможной ситуация, когда фактически любое не вполне комплиментарное высказывание в отношении любой группы людей суд при желании может признать экстремистским на основании сугубо оценочного экспертного заключения, составленного специалистами разных областей знаний на основе никому, кроме них, не известных критериев. Особенно тревожно то, что при такой размытой процедуре никто из выступающих с публичными высказываниями не может с достаточной степенью уверенности предвидеть, чем обернется для него эта рутинная попытка воспользоваться конституционной свободой мысли и слова.

В своих докладах за прошлые годы Уполномоченный не раз обращал внимание на то, с каким неоправданно большим "люфтом" изготавливаются порой "антиэкстремистские" экспертные заключения, насколько далеки они бывают от сферы профессиональной компетентности "экспертов". Отчетный год добавил новые примеры в эту "копилку" опасных правоприменительных туманностей.

Казалось бы, понятно, что, например, психиатрическую экспертизу нельзя поручить историку. Зато лингвистическую экспертизу - философу, как выяснилось в г. Екатеринбурге, поручить можно и нужно. (Быть может, потому, что философ нашелся особый - подполковник милиции и к тому же начальник кафедры философии Уральского юридического института МВД России.) Этого независимого эксперта следствие попросило провести экспертизу неких печатных материалов, плакатов и листовок на предмет наличия в них "...лексических и стилистических компонентов, содержащих призывы, направленные на возбуждение ненависти либо вражды... по признакам... принадлежности к какой-либо группе" (здесь и далее сохранена стилистика оригинала). Искомые призывы легко нашлись. Например, на плакатах со словами "Не хочу жить в фашистском государстве" и "Долой полицейское государство". Сославшись на некий "социально-политический контекст проводимого мероприятия", где эти плакаты использовали, эксперт заключил, что эпитеты "фашистский" и "полицейский" были адресованы современному Российскому государству, которое тем самым "оценивалось негативно". А "насильственный характер" призыва к такому изменению доказывается, по мнению эксперта, словом "долой". Далее эксперт счел плакат со словами "Убит за свободу слова", посвященный памяти погибшего от рук сотрудников милиции ингушского правозащитника Магомеда Евлоева, доказательством принадлежности изготовивших этот плакат лиц к одной из экстремистских политических организаций.

При таком вопиюще низком качестве "экспертизы" нетрудно признать "экстремистским" любой публичный протест против политики государства, а, например, авторов классического призыва "Долой рутину с оперных подмостков" признать виновными в разжигании ненависти к социальной группе "артисты оперы и балета".

Субъективный и непрофессиональный уклон повседневной практики применения антиэкстремистского законодательства виден и на примерах злоключений различных религиозных организаций, представители которых в отчетном году не раз обращались к Уполномоченному в связи с признанием их религиозной литературы "экстремистской" решениями судов общей юрисдикции в ряде субъектов Российской Федерации. Последствия таких решений очевидны: признанная экстремистской религиозная литература не подлежит распространению, но, являясь, как правило, канонической, не может быть и переработана. В силу этого представители религиозной организации лишаются возможности проповедовать свое вероучение, а нередко привлекаются к уголовной ответственности за совершение действий, направленных на возбуждение религиозной вражды или ненависти. Между тем Федеральный список экстремистских материалов, ныне включающий в себя более семисот наименований, формируется почти исключительно за счет литературы религиозных организаций: христианских, мусульманских, языческих и др.

Работая с жалобами религиозных организаций, Уполномоченный обратил внимание на то, что иногда привлеченные следствием эксперты не находят признаков экстремизма в их литературе. В

таких единичных случаях следствие и суды "справляются" сами, признавая религиозную литературу экстремистской вопреки заключению экспертизы.

В отчетном году на контроле у Уполномоченного оставалось дело о ликвидации местной религиозной организации Свидетели Иеговы "Таганрог" (Ростовская область). При рассмотрении дела в суд было представлено экспертное заключение Южного регионального центра судебной экспертизы при Минюсте России от 15.07.2009 г. Авторы заключения - психологи, филологи и религиоведы пришли к выводу о том, что анализ предоставленной им религиозной литературы Свидетелей Иеговы не позволял однозначно усмотреть наличие в ней признаков экстремизма. Тем не менее постановлением Ростовского областного суда от 11.09.2009 г. религиозная литература была признана экстремистской, а религиозная организация ликвидирована.

Ознакомившись с материалами дела, Уполномоченный в своем ходатайстве в Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассматривавшего надзорную жалобу председателя руководящего комитета Управленческого центра Свидетелей Иеговы в России, поставил вопрос об отмене указанного судебного решения. По мнению Уполномоченного: 1) доводы суда первой инстанции об экстремистском характере литературы МРО Свидетели Иеговы "Таганрог" были построены исключительно на избирательных цитатах экспертного заключения, в то время как совокупные выводы экспертов об отсутствии в литературе признаков экстремизма во внимание приняты не были; 2) религиозная литература, изданная до 1999 года, была уже неоднократно исследована уполномоченными государственными органами, причем в ней не было найдено никаких признаков экстремизма.

В июне отчетного года Верховный Суд Российской Федерации вынес определение, в котором указал, что не усматривает правовых оснований для пересмотра дела по существу. Решение Ростовского областного суда было, таким образом, оставлено в силе. (См. приложение 2.8.2.)

Последователям вероучения Свидетелей Иеговы в отчетном году выпала сомнительная "честь" стать фигурантами еще одного, если и не резонансного, то, по крайней мере, знакового дела, на этот раз уголовного.

Руководитель местной религиозной организации Свидетелей Иеговы из г. Горно-Алтайска (Республика Алтай) обратился к Уполномоченному с жалобой. Заявитель сообщил о том, что был привлечен к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 282 УК РФ, предусматривающей наказание за совершение действий, которые направлены на возбуждение религиозной ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства. Дело заявителя было передано в суд. Обвинительное заключение по делу было построено исключительно на выводах экспертизы религиозной литературы Свидетелей Иеговы. Проводившие экспертизу научные сотрудники Кемеровского государственного университета оценили указанную религиозную литературу крайне негативно, приведя множество цитат из нее в подтверждение такой оценки.

Со своей стороны, Уполномоченный счел выводы экспертизы тенденциозными и поверхностными. В конце концов, канонические книги и литература едва ли не любого вероучения строятся на утверждении о его особой мудрости и исключительности. Усмотреть в таких утверждениях попытку возбудить ненависть к другим вероучениям или унижить достоинство их последователей можно только при не вполне беспристрастном желании. Уголовное же преследование религиозной организации и ее представителей за открытое использование своей религиозной литературы - и вовсе прием, воскрешающий в памяти советскую практику преследований за веру.

Учитывая неординарность описанного уголовного дела, а также объективно прецедентный характер судебного решения, которое предстоит по нему вынести, Уполномоченный в ноябре отчетного года направил своего представителя для участия в процессе в качестве защитника обвиняемого. На момент подписания настоящего доклада судебное разбирательство по делу еще не было завершено, а потому оставалось на контроле у Уполномоченного.

9. Право на свободу собраний

Данный аспект доклада Уполномоченного за прошлый 2009 год оказался в зоне повышенного внимания СМИ, а также некоторых представителей органов законодательной власти. Еще раз выражая искреннюю признательность за содержательные комментарии и оценки его работы,

Уполномоченный хотел бы в то же время выразить сомнение в продуктивности некоторых из использованных для этого методик. Особое удивление вызвала попытка подсчитать некий "Коэффициент внимания Уполномоченного к поступившим жалобам" путем деления "Доли объема изложения тематики к объему доклада в целом" на "Долю жалоб той же тематики к общему количеству жалоб". В результате такой чисто арифметической операции искомый "Коэффициент внимания Уполномоченного", например, к вопросу свободы совести и вероисповедания составил 0,94, а к проблеме свободы собраний и митингов - 57,14. Чтобы устранить этот "дисбаланс", Уполномоченному пришлось бы отвести теме конституционной свободы собраний и митингов примерно одну тысячную часть страницы своего доклада. Иными словами, не затрагивать эту тему вообще, не взирая на явно высокое общественное внимание к ней.

Представляется, что описанный выше "арифметический" метод в корне ошибочен. Во-первых, проблемы защиты конституционных прав и свобод человека рассматриваются в докладе Уполномоченного на предмет выявления "типовых" причин их возможных нарушений. Сущностный анализ проблемы не может быть короче, чем это нужно для ее понимания, независимо от количества поступающих к Уполномоченному жалоб. Во-вторых, что особенно важно, конституционное право собираться мирно и без оружия - это не только самостоятельная ценность демократического государства. Наряду с правом на судебную защиту это еще и инструмент реализации гражданами страны едва ли не всех остальных конституционных прав и свобод.

С учетом сказанного Уполномоченный посчитал необходимым и в настоящем докладе уделить теме свободы собраний и митингов должное внимание. Тем более что и отчетный год по этому вопросу ознаменовался довольно острой полемикой.

Как и прежде в последние годы, в фокусе внимания оказались публичные акции в защиту 31-й статьи Конституции нашей страны, декларирующей право граждан на мирные собрания. Проводящиеся в различных городах России 31 числа каждого "длинного" месяца эти акции имеют своей объявленной целью утверждение на практике предусмотренного законом уведомительного порядка проведения собраний и митингов. Суть уведомительного порядка, как его понимают инициаторы этих акций, в том, что мирное собрание в принципе не может быть запрещено властями. А предусмотренная законом процедура согласования места и времени мирного собрания не может являться инструментом его фактического запрета. Инициаторы акций так называемой "Стратегии 31" утверждают, что она возникла как реакция активистов гражданского общества на систематические отказы местных властей в согласовании условий проведения манифестаций. Считая подобные отказы противоречащими букве и духу закона, участники акций собирались в заявленном месте, за что подвергались задержаниям, в ряде случаев с чрезмерным применением силы, и последующим административным наказаниям. Повторяясь раз за разом, описанная коллизия высветила целый ряд вопросов практики применения законодательства о собраниях и митингах. Речь идет об обязанности органов власти добросовестно и непредвзято рассматривать любые уведомления о публичных акциях, в том числе и проводимых оппонентами действующей власти. О необходимости строгого исполнения процедуры согласования, исключаящей диктат одной из сторон. О допустимости и пределах применения силы к участникам "несогласованной", но мирной манифестации. Наконец, об эффективности судебной защиты права на собрания и митинги.

Судебная защита особенно важна не только потому, что она является последним резервом для человека, цивилизованно отстаивающего свои права. Опыт свидетельствует о том, что жалобы граждан на нарушение их права на собрания и митинги нередко рассматриваются судами весьма поверхностно.

В начале отчетного года один из организаторов публичной акции в рамках "Стратегии 31" обратился к Уполномоченному с жалобой на отказ правительства Москвы в согласовании ее места и времени со ссылкой на то, что на этом же месте состоится другое массовое мероприятие - встреча Нового Года, запланированное ранее. Заявитель сообщил, что уведомление об акции "Стратегии 31" было подано строго за 15 дней до ее проведения, что физически исключало возможность опережающей подачи другого уведомления. Посчитав, что их права были, таким образом, нарушены, организаторы акции "Стратегии 31" обратились с

жалобой в Тверской районный суд г. Москвы. Который ее и отклонил, приняв без проверки доводы властей и признав их действия законными и обоснованными.

Со своей стороны, Уполномоченный, запросив в префектуре ЦАО г. Москвы материалы относительно организации зимнего праздника, с удивлением обнаружил, что его проведение было запланировано не до, а после регистрации уведомления об акции "Стратегии 31". Этот факт Уполномоченный довел до сведения своих заявителей, обжаловавших решение Тверского районного суда в кассационной инстанции.

В июле отчетного года Московский городской суд отменил решение Тверского районного суда и возвратил дело на новое рассмотрение, оказавшееся, судя по всему, невероятно сложным. На момент подписания настоящего доклада это новое расследование завершено не было. Что никак не соответствует принципу скорейшего рассмотрения подобной категории дел, сформулированному еще в 2009 году Конституционным Судом Российской Федерации.

Острота полемики, развернувшейся вокруг "Стратегии-31", побудила Уполномоченного 31 мая отчетного года в качестве наблюдателя посетить одну из таких публичных акций, состоявшуюся на Триумфальной площади г. Москвы. По итогам наблюдений Уполномоченный подготовил специальный доклад, в котором оценил действия городских правоохранительных органов по силовому пресечению "несогласованной", но мирной акции, как явно избыточные. Специальный доклад был направлен Президенту Российской Федерации. Кроме того, Уполномоченный не мог не констатировать, что, зарегистрировав два "конкурирующих" уведомления о проведении публичных акций на Триумфальной площади, городские власти не проявили предусмотренной законом беспристрастности. (См. приложение N 2.9.1.)

Позиция Уполномоченного вызвала бурную и неоднозначную реакцию в обществе. Упоминая об этом в настоящем докладе, Уполномоченный хотел бы еще раз подчеркнуть, что его позиция была продиктована отнюдь не политическими соображениями, а исключительно требованиями действующего законодательства. Отрадно, что во второй половине отчетного года ситуация с соблюдением права на мирные собрания начала постепенно нормализоваться. Первые признаки этого появились осенью, когда была впервые согласована назначенная на 31 октября акция "Стратегии-31" в г. Москве. Можно ли считать это событие переломным в непростых взаимоотношениях городских властей и ряда общественных организаций по вопросу о праве на мирные собрания, сказать трудно. С одной стороны, случаи отказа органов власти в согласовании отдельных массовых мероприятий, в том числе и в г. Москве, имели место и впоследствии. С другой стороны, согласование акции 31 октября отчетного года создало важный прецедент, суть которого в том, что органы власти и заявители акции вели диалог на равных и были в равной мере нацелены на достижение положительного результата.

Заслуживает быть отмеченным и изменившееся отношение судов к рассмотрению жалоб граждан на отказы в согласовании публичных мероприятий.

До недавнего времени судебные инстанции разных уровней неизменно принимали сторону органов исполнительной власти, отказывавшихся согласовать публичные мероприятия по мотивам обеспечения нормального функционирования городских структур. В этой связи особое внимание вызвали два решения: одно было принято 30 июня 2010 года Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, другое - 23 сентября того же года судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда. Оба указанных решения полностью корреспондируют позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 02.04.2009 г. N 484-О-П, а также подходу Европейского Суда по правам человека (Постановление от 26.07.2007 г. по делу "Махмудов против России" и Постановление от 23.10.2008 г. по делу "Сергей Кузнецов против России").

Согласно этой позиции отказ органа публичной власти в согласовании публичного мероприятия не может быть обусловлен лишь причинами организационного или иного подобного характера. Иными словами, задачи рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

Руководствуясь этими основополагающими идеями, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, куда обратился Уполномоченный в защиту прав и законных интересов гражданина Н., признала действия администрации г. Ростова-на-Дону,

отказавшей последнему в согласовании публичного мероприятия, незаконными. Городская администрация объяснила свой отказ, во-первых, наличием информации правоохранительных органов об угрозе террористических атак, а во-вторых, тем, что на том же месте ранее уже была согласована ярмарка-продажа новогодних товаров, для которой террористические атаки, видимо, угрозы не представляли.

Под таким совершенно нелепым предложением отказав в согласовании заявленного организаторами публичного мероприятия места его проведения, в дальнейшем городская администрация уклонилась и от рассмотрения пяти предложенных ими же альтернативных вариантов.

Отдельно следует сказать о практике ограничения числа участников публичной акции решением органа власти. Как известно, Федеральный закон от 19.06.2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" относит определение норм заполняемости территории, на которой проходит публичная акция, к компетенции регионального законодателя. В настоящее время в большинстве регионов установлены нормы заполняемости одного квадратного метра городской территории. Однако ни границы, ни размеры площадей и улиц в населенных пунктах не являются общественно доступной официальной информацией. Это создает предпосылки для использования указанного показателя в качестве инструмента произвольного ограничения конституционного права на мирные собрания.

Тот же закон налагает на организатора публичной акции обязанность обеспечить соблюдение предельной нормы заполняемости. Известны случаи, когда организаторы публичных акций наказывались за то, что в них приняло участие больше граждан, чем было рекомендовано властями. Между тем любая подлинно публичная акция имеет своей целью привлечь внимание граждан. Популярная и успешная акция не может не собрать много участников. Наказывать за это организаторов - абсурдно. В целом, таким образом, механизм применения норм заполняемости пока очень далек от правовой определенности, а потому нуждается в серьезной доработке.

В отчетном году остро стояли еще два вопроса. Новый - о проведении публичных акций с использованием автотранспортных средств. И старый - об одиночном пикетировании. Устанавливать уведомительный порядок для организованного проезда группы автомобилей, при условии соблюдения их водителями правил дорожного движения, никому ранее в голову даже не приходило. Одиночное же пикетирование по закону предварительного уведомления не требует.

Катализатором перемен в отношении органов власти к указанным формам публичных акций стало появление движения "Синие ведерки", участники которого протестуют против выросшего, как они считают, в последнее время количества автомобилей со спецсигналами путем установки на крыше своих автомобилей ведерок синего цвета, имеющих внешнее сходство с проблесковыми маячками. Организаторов указанного движения начали задерживать на дороге, подвергать проверкам документов, штрафовать по сомнительным поводам. Лиц же, выходящих на одиночные пикеты, стали весьма часто "закрывать" с помощью провокаторов, пытающихся против воли пикетчиков превратить их акцию в коллективную.

В итоге внезапно в Государственную Думу был внесен проект поправок к действующему законодательству о публичных акциях, предполагавший введение:

- уголовной ответственности за блокирование дорог;
- процедуры согласования для одиночного пикетирования;
- запрета на организацию публичных мероприятий лицами, ранее уже привлекавшимися к административной ответственности за нарушение их проведения;
- процедуры согласования любых публичных акций с использованием автотранспорта.

Со своей стороны, Уполномоченный, считая указанные поправки плохо разработанными и не вполне соответствующими общепринятым стандартам в области обеспечения прав человека, обратился к субъектам законодательной инициативы с возражениями против первых трех поправок.

В июне отчетного года Государственная Дума отклонила первые две поправки, а Президент Российской Федерации в ноябре вернул на доработку законопроект, содержащий две другие. В итоге поправки к закону были приняты, но коснулись лишь вопроса согласования публичных

акций с использованием автотранспорта.

К сожалению, полностью завершить на мажорной ноте отчетный год не удалось. По горячим следам событий, развернувшихся в столице в декабре, полемика вокруг темы свободы собраний и митингов вспыхнула с новой силой. Причиной тому стали массовые и по ряду формальных признаков стихийные выступления молодежи, последовательно возникшие в Москве вначале на Ленинградском проспекте, а затем на Манежной площади и площади Европы. В первом случае эти события привели к тому, что движение транспорта было полностью перекрыто, во втором - вылились в довольно серьезные беспорядки. В третьем же случае благодаря умелым действиям правоохранительных органов беспорядки удалось предотвратить.

Все эти выступления проходили под очевидно антиконституционными лозунгами, возбуждающими межнациональную рознь, хотя формально были реакцией на бытовое убийство футбольного болельщика, в совершении которого подозревается выходец с Северного Кавказа.

Уполномоченный не усматривает четкой причинно-следственной связи между упомянутыми акциями на Триумфальной и Манежной площадях г. Москвы. Причем опять-таки не в силу каких-либо политических предпочтений, а исключительно в рамках своей правовой позиции. Как известно, все публичные акции в рамках "Стратегии-31" имеют своей объявленной целью утверждение на практике уведомительного порядка проведения публичных мероприятий. Информация властям о таких акциях подается заявителями в соответствии с законом. Тем самым имена организаторов акций, место проведения и выдвигаемые лозунги хорошо известны властям, даже при отказе от их "согласования". Во многом именно по этой причине акции в рамках "Стратегии-31" как согласованные, так и несогласованные не выливались в серьезные беспорядки, а их участники в своей массе не пытались прибегнуть к насилию. Те же одиночки, кто явно нарушал порядок, не имели отношения к заявителям и, по меньшей мере, не стремились избегать опознания.

Напротив, массовые акции молодежи на Ленинградском проспекте, на Манежной площади и на площади Европы официально никем не готовились, а предусмотренные законом уведомления об их проведении не подавались. Многие активные участники этих акций были в масках с целью избежать опознания. К тому же все эти акции практически с самого начала приобретали характер противозаконных действий, к каковым, безусловно, относятся перекрытие транспортных магистралей, применение насилия и разжигание межнациональной розни. Судя по всем этим признакам, акции на Манежной площади имели очень мало общего с акциями на Триумфальной площади и скорее напоминали события на той же Манежной площади летом 2002 года, когда "огорченные" поражением российских футболистов на чемпионате мира толпы молодых людей устроили погром в центре столицы.

В целом, таким образом, Уполномоченный считает необходимым более строго и объективно различать заранее объявленные и мирные публичные акции, с одной стороны, и "стихийные" акции с признаками явно противозаконных действий - с другой. При этом успешная борьба с последними - это вопрос не только их профилактики. Организаторы и подстрекатели массовых беспорядков, равно как и лица, совершившие наказуемые поступки в ходе таких беспорядков, должны устанавливаться и неотвратимо привлекаться к ответственности. С этим у правоохранительных органов существуют пока немалые проблемы.

Зато никаких серьезных проблем не возникло у них с поддержанием порядка на последнем в отчетном году митинге в рамках "Стратегии 31", состоявшемся на Триумфальной площади г. Москвы. Согласованный властями митинг прошел в целом организованно и спокойно.

Публичные акции в рамках "Стратегии-31" в отчетном году научились согласовывать в столице и ряде других городов (например, в Екатеринбурге). Но так было не везде. В целом, практика реализации конституционного права собираться мирно и без оружия имеет еще немало резервов для совершенствования.

10. Право избирать и быть избранным

Вопросы реализации права избирать и быть избранным оставались в поле зрения Уполномоченного и в отчетном году, несмотря на то, что жалоб на его нарушение поступило рекордно мало - чуть больше трех десятков. Чему, как представляется, есть разумное объяснение:

год был в целом не богат на так называемые "резонансные выборы" в регионах с традиционно высокой политической активностью избирателей. Впрочем, оформленных должным образом жалоб на нарушение избирательного законодательства никогда не бывает много. Их всегда на порядок меньше, чем обращений на эту же тему от анонимных заявителей. И в несколько раз меньше, чем соответствующих сообщений в СМИ. Этот в высшей степени необычный феномен заставляет задуматься. В полученных Уполномоченным жалобах речь, как нетрудно понять, идет прежде всего о пресловутом "административном ресурсе", особенно заметном на региональном уровне.

В отчетном году к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей Кунашакского района Челябинской области, сообщивших о многочисленных нарушениях законодательства о выборах и о местном самоуправлении в ходе избирательной кампании и выборов главы Кунашакского района.

По просьбе Уполномоченного прокуратура Кунашакского района провела проверку этого обращения, подтвердив в итоге факты грубых нарушений, допущенных действующим тогда главой района Я., который вновь выдвинул свою кандидатуру на эту должность. Прокуратура обратилась в Кунашакский районный суд с заявлением об отмене регистрации Я.

При рассмотрении материалов дела суд установил факты неоднократного использования Я. в период избирательной кампании преимуществ своего должностного положения. Так, Я. в период избирательной кампании опубликовал в районной газете отчет о работе возглавлявшейся им администрации за пять лет, содержащий элементы предвыборной агитации. Кроме того, отчет о деятельности районной администрации неоднократно транслировался местным телевидением без оплаты из средств избирательного фонда. Также имели место и агитационные выступления Я. на публичных мероприятиях, организованных органами местного самоуправления.

Решением суда заявление прокуратуры об отмене регистрации Я. было удовлетворено в полном объеме.

Приведенный выше пример наглядно показывает, насколько важна роль прокуратуры и независимого суда в борьбе с "административным ресурсом". К сожалению, примеров столь же принципиальных действий прокуратуры и суда в аналогичных ситуациях, в том числе и на выборах более высокого уровня, в почте Уполномоченного не нашлось.

В отчетном году законодательство о выборах претерпело определенные изменения. Можно упомянуть о принятии Федерального закона от 04.10.2010 г. N 263-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов". Законом регламентировано, что открепительные удостоверения являются документами строгой отчетности, имеют единую нумерацию на всей территории проведения выборов или референдума и должны изготавливаться по форме, утвержденной законом. Открепительное удостоверение оформляется избирательной комиссией на основании письменного заявления избирателя или участника референдума с указанием причины, по которой оно ему требуется, и выдается ему лично либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности. Открепительное удостоверение, используемое на выборах, при проведении которых законом предусмотрено повторное голосование, должно иметь отрывной талон. Законом регламентированы также организация изготовления открепительных удостоверений, процедуры их заполнения на выборах (референдуме), отражения сведений о выданных открепительных удостоверениях в документации, оформляемой на выборах (референдуме), использования на повторных выборах, а также действия избирательной комиссии в случае утраты бланка открепительного удостоверения.

Насколько эффективным окажется новый закон для предотвращения незаконных махинаций с открепительными удостоверениями, пока не вполне ясно в силу недостаточности накопленного опыта.

Справедливые выборы немыслимы без честного, беспристрастного и, что особенно важно, поддающегося общественному контролю подсчета голосов. В нынешних условиях это в очень значительной мере вопрос о минимизации влияния на процедуру подсчета так называемого

"человеческого фактора", по своей природе субъективного, а значит, далеко не всегда надежного. В этой связи Уполномоченный, естественно, поддерживает повсеместное внедрение современных электронно-технических средств ввода, передачи и обработки информации, а также контроля всех избирательных процедур. Подобные меры уже неоднократно обсуждались на межведомственных совещаниях разного уровня и нашли поддержку на совещании Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства, прошедшем в ЦИК России 18 февраля отчетного года. Все признают, что Комплексы для обработки избирательных бюллетеней (КОИБы), Государственная автоматизированная система (ГАС) "Выборы", web-мониторинг голосования, видеозапись подсчета голосов и другие "ответы" высоких технологий на человеческие злоупотребления и ошибки позволяют изменить ситуацию к лучшему.

Важно, однако, позаботиться о том, чтобы избирательный процесс был "накрыт" техническим контролем полностью, от начала до конца. В этой цепи не должно быть ни одного слабого звена, уязвимого для вмешательства человека с его ошибками, неумением или нежеланием работать, страхом перед начальством, корыстными расчетами и другими человеческими слабостями. Нет никакого смысла во внедрении высокотехнологичных процедур только на отдельных этапах избирательного процесса. Искажение информации может произойти до или после автоматизированной обработки сведений.

К примеру, в ГАС "Выборы" информация попадает из территориальных избирательных комиссий, размещенных обычно в зданиях районных администраций. До этого момента информация о голосовании существует лишь в виде протоколов участковых избирательных комиссий, предположительно составленных в соответствии с требованиями закона в присутствии наблюдателей и даже, возможно, с применением технических средств. Но пока утвержденный протокол в "бумажном виде" перемещается из участковой избирательной комиссии в территориальную, он никакими техническими средствами не контролируется. И может быть уже без участия наблюдателей "поправлен" под предлогом "небрежностей", допущенных при составлении первичного протокола. Доказать факт фальсификации в таких случаях, как правило, непросто. А случаи привлечения должностных лиц к ответственности за подобные нарушения крайне редки.

В 2009 году кандидат в депутаты муниципального совета по избирательному округу N 19 МО "Округ Морской" г. Санкт-Петербурга В. обратился к Уполномоченному с жалобой на нарушение его права быть избранным в ходе состоявшихся 1 марта 2009 года муниципальных выборов.

Заявитель сообщил о том, что в сводной таблице избирательной комиссии МО "Округ Морской" количество голосов, поданных за двух кандидатов, баллотировавшихся по избирательному округу N 127, не соответствовало количеству голосов, указанному в заверенных участковой избирательной комиссией N 127 копиях протоколов от 2 марта 2009 года об итогах голосования. При этом решений о пересчете голосов по данному участку не принималось.

Рассмотрев жалобу, Уполномоченный обратился к Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателю избирательной комиссии г. Санкт-Петербурга и прокурору Санкт-Петербурга с просьбой проверить информацию заявителя.

Проведенная прокуратурой проверка информацию об имевших место нарушениях при переписывании протокола секретарем УИК подтвердила. Поскольку полученные данные могли свидетельствовать о фальсификации итогов голосования членами комиссии, материалы проверки были направлены в Следственный отдел по Василеостровскому району Следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Санкт-Петербургу для возбуждения уголовного дела по установленным фактам. Согласно ответу руководителя следственного отдела района, поступившему в начале 2011 года, по результатам проведенной проверки было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Следственным управлением по городу Санкт-Петербургу и городской прокуратурой это решение было признано законным и обоснованным. (См. приложение 2.10.1.)

Уполномоченный в своих докладах за прошлые годы не раз описывал ситуации, когда возможность провести два и более вида проверок по одному факту позволяла как бы на законных основаниях не проводить ни одной. Кроме того, приведенный пример наглядно демонстрирует "эффективность" еще одного приема, применение которого дает возможность опять-таки на

законных основаниях уклониться от защиты избирательных прав граждан. Суть приема в том, чтобы "перепутать" процессуальное и избирательное законодательство. В одном из своих докладов Уполномоченный говорил, как суды отказывают в удовлетворении ходатайств снятых с регистрации кандидатов о вызове в судебное заседание в качестве свидетелей тех избирателей, чьи подписи признаны недостоверными. В качестве основания для отказа суды обычно указывают на то, что недостоверность подписей подтверждена заключением эксперта органа внутренних дел, привлеченного к проверке в соответствии с избирательным законом. Возможность проверки подписей избирателей на предмет их недостоверности путем допроса самих избирателей в соответствии с процессуальным законом, по мнению суда, не предусмотрена.

На практике это чаще всего приводит к различным подходам в оценке действий разных кандидатов, что, как представляется, свидетельствует о дискриминации кого-то из них. Уполномоченный абсолютно убежден, что при выяснении фактических обстоятельств в любом судебном заседании процессуальное законодательство должно иметь безусловный приоритет над всеми отраслевыми нормами. Суд должен быть по определению выше любого эксперта, тем более участвовавшего во внесудебных процедурах. До тех пор, пока это условие не станет соблюдаться повсеместно, говорить о справедливой судебной защите избирательных прав трудно.

Среди других событий отчетного года, имеющих прямое отношение к теме раздела, - Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.06.2010 г. N 14-П. Оно посвящено вопросу о праве российского гражданина, имеющего вид на жительство в другом государстве, быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса.

В соответствии с подп. "а" п. 1 ст. 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории другого государства. Полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае утраты членом комиссии гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории другого государства.

Этот вопрос попал в поле зрения Конституционного Суда в связи с обращением российского гражданина М., имеющего вид на жительство в другом государстве, чьи полномочия члена избирательной комиссии были на этом основании прекращены.

Все приглашенные Конституционным Судом эксперты, равно как и представители ответчика: постоянный представитель Государственной Думы в Конституционном Суде, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде и другие единодушно поддержали обоснованность указанной нормы закона, посчитав ее соответствующей конституционно значимым целям и допустимой.

Уполномоченный не смог согласиться с такой позицией. В своем заключении он отметил, что обжалуемая норма устанавливает неоправданные ограничения в реализации гражданами России своего права на участие в управлении делами государства. Вид на жительство в другой стране подтверждает право физического лица на проживание в ней, но не всегда обусловлен фактическим проживанием. Также вид на жительство не влечет изменений правового положения физического лица в стране гражданства. Наличие у гражданина одного государства вида на жительство в другом не создает устойчивую политико-правовую связь с последним.

Изучив доводы участников судебного заседания, Конституционный Суд признал взаимосвязанные положения Федерального закона от 12.06.2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в части лишаящей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство иностранного государства, возможности быть членом избирательной комиссии, несоответствующими Конституции Российской Федерации, в частности ее ст. 19 (ч. 2), 32 (ч. 1) и 55 (ч. 3).

11. Право на обращение

В Конституции Российской Федерации право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления стоит в одном ряду с правами на свободу слова, собраний и объединений, на участие в управлении делами государства и др. Аналогов этому праву нет, пожалуй, ни в одной Конституции стран развитой демократии. В самостоятельном виде не закреплено оно и в международных нормативных актах о правах и свободах человека. В научной же литературе право на обращение (петиции) рассматривается как составная часть свободы выражения собственного мнения.

Разумеется, право на обращение как особая форма взаимодействия сначала подданных, а затем и граждан с государством укоренилось в России в силу хорошо известных исторических обстоятельств развития нашей государственности. Самодержавие, равно как и сменивший его тоталитарный советский режим тщательно "оберегали" население страны от его реального участия в делах государства. Выборы были в лучшем случае пустой формальностью; судебный процесс не предполагал рассмотрение дел по жалобам на действия и решения должностных лиц; идеи государственной целесообразности имели приоритет над принципами процессуальной справедливости, а власть была неизмеримо сильнее закона. В таких условиях подача обращения (петиции, прошения, челобитной) высокому должностному лицу была едва ли не единственным способом защиты прав и интересов заявителя.

В рамках такой архаичной по своей сути процедуры очень многое зависело от конкретного должностного лица, адресата обращения. Которого нужно было убедить "пойти навстречу" заявителю, в том числе "в порядке исключения", то есть не обязательно в рамках единого для всех закона. Как в прошлом, так и в настоящем, подобные обращения нередко дают искомый результат, что, конечно, решает проблему конкретного заявителя, но никак не проблему укрепления законности при рассмотрении тысяч аналогичных дел. "Достучавшемуся" до начальства повезло, иным гражданам - нет, вот и вся мораль этой беспрецедентной и в узком, и в широком смысле схемы.

Люди, конечно, прибегают к обращениям не от хорошей жизни. И все же никуда не уйти от констатации того очевидного факта, что в своем нынешнем виде механизм подачи обращений не вполне способствует становлению правового государства, опирающегося на эффективные и единообразные процедуры обеспечения прав и свобод человека. Проблема, как представляется, еще и в том, что, фактически добиваясь исключительности в удовлетворении своей просьбы, люди остаются просителями, а значит, не становятся гражданами, готовыми самостоятельно отстаивать свои права. Иными словами, механизм подачи обращений мало помогает и формированию зрелого гражданского общества.

В практике Уполномоченного встречаются случаи, когда правомерный отказ в удовлетворении своих требований автор обращения воспринимает как нарушение его конституционного права на обращение. При всей курьезности такого восприятия оно симптоматично: многие ведь трактуют справедливость не как соблюдение равных процедурных гарантий для всех, а как желаемое исключение лично для себя.

В июне отчетного года к Уполномоченному из Республики Адыгея поступила жалоба гражданина Ч., в которой ставился вопрос о нарушении республиканской прокуратурой его права на обращение. При этом сам факт нарушения заявитель усматривал в том, что, рассмотрев его обращение, прокуратура не нашла законных оснований для того, чтобы его поддержать.

Со своей стороны, Уполномоченный отказал Ч. в принятии его жалобы к рассмотрению, указав на то, что право на обращение имеет процессуальное, а не материальное наполнение. То есть гарантирует соблюдение установленной процедуры рассмотрения обращения, но никак не его результат.

В целом представляется очевидным, что провозглашение нашей страны правовым государством предполагает иное, отличающееся от советского, прочтение конституционного права на обращение. При наличии работающих демократических институтов, таких как свободные выборы, судебный контроль, конституционная юстиция и других, граждане получают реальную возможность самостоятельно участвовать в защите своих прав и свобод, не ставя ее в зависимость от усмотрения высоких должностных лиц.

Из судебного разбирательства исключается принцип процессуальной активности Суда, все большее значение в судопроизводстве приобретает принцип диспозитивности, в качестве основы правосудия рассматривается принцип независимости судебной власти. Все это в итоге ведет к ограничению административного усмотрения в разрешении поставленных заявителями вопросов, к переориентированию заявителей на личное участие в этом процессе и, как следствие, побуждает их к большей ответственности за собственные действия и решения.

В свете сказанного отродно отметить важное положение, содержащееся в Федеральном законе от 02.05.2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Согласно этому положению действие указанного закона не распространяется на обращения, порядок рассмотрения которых установлен иными федеральными конституционными и федеральными законами (ч. 2 ст. 1). Не означает ли это, что под действие закона тем самым не подпадают обращения, поданные гражданами для реализации или защиты своих прав в государственный орган, компетентный их рассмотреть.

Такое предположение можно обосновать тем, что конституционному праву должна, конечно, корреспондировать соответствующая обязанность должностного лица или государственного органа. В соответствии с этим требованием при реализации, например, права на социальное обеспечение предусматривается порядок рассмотрения обращений граждан, касающихся вопросов социального обеспечения. Аналогичным образом решается вопрос при реализации прав граждан в налоговой, таможенной, правоохранительной, судебной и других областях. Отсутствие же законодательно закрепленного порядка рассмотрения обращений граждан в конкретной области, конечно, не исключается, но, что важно, представляет собой очевидное нарушение конституционного требования правовой определенности. Последнее ведь предполагает, что при надлежащей информированности каждый должен быть в состоянии предвидеть последствия своих действий. Коль скоро так, то отмеченную правовую неурегулированность следует устранить, вместо того чтобы ссылаться на нее как на аргумент в пользу дальнейшего развития института обращений. Пока же, как показывает правоприменительный опыт, в том числе и Уполномоченного, многие граждане и должностные лица по-прежнему видят в самом институте обращения главным образом возможность решить какой-то конкретный вопрос в порядке исключения, то есть в обход установленных процедур.

В отчетном году военнослужащий С. неоднократно обращался к Уполномоченному с требованием о том, чтобы последний поставил перед Президентом России и главнокомандующим Военно-Морским флотом Российской Федерации вопрос о предоставлении С. жилья площадью в 100 кв. м. в центре г. Москвы.

Проведенная проверка показала, что документально обосновать свое право именно на такое жилье военнослужащий не смог. Кроме того, Центральная жилищная комиссия Главного командования ВМФ России, идя навстречу заявителю, неоднократно предлагала разные варианты его жилищного обустройства в г. Москве, в том числе последний раз путем предоставления ему трехкомнатной квартиры. Эти предложения С., однако, отверг.

Между тем, как сообщил Уполномоченному Председатель ЦЖК ГК ВМФ России в своем ответе от 6 октября 2010 года, с апреля 2009 года по октябрь 2010 года жилых помещений в г. Москве для распределения в ВМФ России не поступало. А право на внеочередное получение жилья по судебному решению на 1 октября 2010 года имели 59 военнослужащих, среди которых заявитель в хронологическом порядке стоял под номером 58.

В итоге Уполномоченный направил заявителю ответ, в котором предложил выполнить все процедуры, установленные для жилищного обеспечения военнослужащих.

Как представляется, приведенный выше пример является типичным в том смысле, что демонстрирует ошибочную и наивную веру в обращение как способ получения в эксклюзивном порядке каких-либо дополнительных льгот и преимуществ, не основанных на законе. Исходить же надо из того, что сам факт обращения не дает заявителю никаких дополнительных прав.

12. Право на свободу экономической деятельности

Конституция нашей страны провозглашает свободу экономической деятельности, то есть право каждого использовать свои способности и имущество любым не запрещенным законом способом.

Обязательным для реализации указанного права является соблюдение принципа равных возможностей. На деле, однако, этот важнейший принцип не всегда находит должное отражение в действующем законодательстве.

В частности, в России, как и во многих других странах, существует институт специального права, обуславливающего владение какой-либо вещью или занятие какой-либо деятельностью особым дозволением со стороны государства. Например, для приобретения огнестрельного оружия в собственность необходимо получить разрешение в органах внутренних дел. Многими видами экономической деятельности нельзя заниматься без получения соответствующей лицензии. Подобные ограничения допустимы и оправданны и в силу этого не могут рассматриваться как нарушающие свободу экономической деятельности.

Проблемы, однако, возникают, когда специальное право оказывается как бы на стыке повседневной (частной) и экономической деятельности. Взять хотя бы право на управление транспортным средством. Этого права можно лишиться за административное правонарушение, что в принципе, конечно, справедливо. Ведь нарушение правил дорожного движения зачастую несет особую опасность для общества и для отдельных граждан, а следовательно, должно быть наказуемо. Но эффективность наказания может достигаться разными мерами, такими как назначение штрафа, административного ареста и др. Наказание же в виде ограничения специального права, видимо, должно быть дифференцированным. Иначе есть риск правовой коллизии, возникающей, например, когда специального права на управление автомобилем лишается человек, чья профессиональная деятельность с этим же правом и связана. В описанной ситуации он будет лишен возможности работать по специальности, то есть ограничен в праве на свободу экономической деятельности и выбор трудовой деятельности.

В почте Уполномоченного за отчетный год имеется пример на этот счет. Водитель карьерного самосвала был лишен права на управление транспортным средством сроком на полтора года. Это административное наказание он понес в связи с нарушением, допущенным при управлении личным автомобилем в выходной день. Иными словами, никак не в связи со своей трудовой деятельностью. При этом, по словам заявителя, карьер, на котором он работал, был в его городе единственным предприятием, где за неимением иных мест для трудоустройства было занято практически все трудоспособное население.

Эти обстоятельства в расчет приняты не были и в результате заявителя лишили возможности не только управлять своим личным автомобилем, но и зарабатывать средства к существованию.

В похожей ситуации оказался фермер, лишившийся на год права управлять автомобилем, а заодно и возможности использовать свой трактор - единственный источник тяговой силы в хозяйстве - и оказавшийся потому на грани банкротства.

Изучив обращения обоих заявителей, Уполномоченный оказался вынужден констатировать, что помочь им не может, ибо они были наказаны в соответствии с действующим законодательством.

В том и состоит проблема, что в подобных случаях действующее законодательство фактически допускает "удвоение ответственности", то есть ситуацию, в которой граждане могут быть лишены права управления своим личным автомобилем, а "попутно" и права на трудовую деятельность. Иными словами, за аналогичные нарушения наказания для "автолюбителей" и водителей-профессионалов могут оказаться неодинаковыми, что, видимо, содержит признаки нарушения принципа их равенства перед законом. Между тем Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает лишения специального права на охоту для граждан, занимающихся ею как основным видом трудовой деятельности. Уполномоченный отнюдь не призывает давать профессиональным водителям некую "индальгенцию" на нарушение правил дорожного движения. Речь лишь о необходимости различать нарушение, совершенное при управлении личным автомобилем, и такое же нарушение, совершенное в рабочее время при управлении служебным автотранспортом. В первом случае без ущерба для закона и справедливости водителю-профессионалу может быть назначено наказание, альтернативное лишению его специального права на управление автомобилем.

Еще одной формой ограничения свободы экономической деятельности является установление

государством квот или запрета на конкретные виды продукции или виды предпринимательства. К сожалению, далеко не все ограничения такого рода являются оправданными.

К примеру, принцип единства экономического пространства России предполагает равенство возможностей осуществления предпринимательской деятельности на всей ее территории. Вполне очевидно, что при наличии на то достаточных оснований законодатель вправе установить в этой области ряд ограничений. Плохо, однако, когда основания устранены, а ограничения остаются.

В течение трех с лишним лет на контроле у Уполномоченного находился необычный вопрос о таможенном регулировании внутри России, конкретно на территории Чеченской Республики. Впервые в поле зрения Уполномоченного он попал в связи с поступлением ряда жалоб на запрет ввоза в Чеченскую Республику товаров иностранного происхождения. Указанный запрет был установлен Правительством Российской Федерации в Постановлении от 05.11.1999 г. N 1223 в связи с проведением на территории этой республики контртеррористической операции. Конституционность указанного Постановления была проверена Конституционным Судом, который Определением от 16.01.2007 г. N 22-О отказал в принятии к рассмотрению соответствующего запроса Народного Собрания Чеченской Республики.

Конституционный Суд счел, что, вводя запрет на ввоз иностранных товаров, Правительство России преследовало законные цели и действовало в пределах своей компетенции, а сам запрет как форма ограничения свободы экономической деятельности был соразмерен обстановке, существовавшей на момент его введения. Вопрос же о том, насколько актуальными оставались мотивы и цели введения запрета, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, не входил в его компетенцию.

Не вполне удовлетворившись таким исходом, Уполномоченный обратился к Председателю Правительства России с просьбой поручить рассмотреть вопрос о возможности отмены упомянутого запрета. При этом Уполномоченный особо подчеркнул, что контртеррористическая операция практически завершена, положение в Чеченской Республике стабилизируется, в связи с чем права граждан на возвращение к месту прежнего проживания и на свободное занятие экономической и иной, не запрещенной законом деятельностью, не должны ограничиваться.

Свое обращение федеральный Уполномоченный проиллюстрировал примером из почты Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике. Речь в этом примере шла о злоключениях предпринимателя А., намеревавшегося везти из Республики Казахстан в Чеченскую Республику шестьдесят тонн сухих кормовых дрожжей и получившего на то все необходимые разрешения ветеринарного и фитосанитарного надзора. Проверка правильности таможенного оформления груза, проведенная на Астраханском таможенном посту, нарушений также не выявила. Однако груз был все равно конфискован в пользу государства на основании Постановления Правительства России N 1223.

Обращение Уполномоченного к Председателю Правительства было передано на рассмотрение в Федеральную таможенную службу. Которая предложение Уполномоченного об отмене запрета на ввоз иностранных товаров в Чеченскую Республику поддержала, но помочь в этом никак не смогла, сославшись на то, что отмена постановления Правительства Российской Федерации находится целиком в компетенции Правительства. Получив такой ответ, Уполномоченный повторно обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с тем же предложением.

В начале отчетного года запрет на ввоз товаров иностранного производства на территорию Чеченской Республики был наконец отменен. Эта несколько припозднившаяся мера будет способствовать обеспечению свободы экономической деятельности на территории республики.

В отчетном году в законодательство, регулирующее экономическую деятельность, были внесены и другие изменения, как будто призванные укрепить и конкретизировать гарантии ее свободы.

Согласно Федеральному закону от 26.12.2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" с 1 января 2011 года плановые проверки, не включенные в ежегодный план проведения плановых проверок (что бы это ни означало), будут являться грубым

нарушением закона. Возможность проведения "внеплановых проверок" закон между тем допускает. Стоит добавить, что отмеченная терминологическая путаница накладывается, к сожалению, на присущую российскому законодательству правовую неопределенность многих процедурных норм. В силу этого в данном случае предприниматель, ставший объектом проверки, не может знать, законна она или нет, и не может быть уверен в том, что воспрепятствование незаконной, по его мнению, проверке сойдет ему с рук. Предпринимателю остается лишь надеяться на то, что по его заявлению в органы государственного или муниципального контроля проверка будет признана незаконной, а ее результаты - отменены. Позволит ли новый закон исключить или хотя бы минимизировать практику внезапных или чрезмерно частых проверок, на которые предприниматели регулярно жалуются Уполномоченному, пока не вполне понятно.

В случае необоснованного решения налоговой инспекции о блокировке расчетного счета "пострадавшим" от этого предпринимателям будет отныне выплачиваться компенсация, предусмотренная Федеральным законом от 27.07.2010 г. N 229-ФЗ "О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования". Хотелось бы надеяться, что новая норма позволит ограничить злоупотребления в работе налоговых инспекций.

С 1 января 2011 года также вступили в силу положения Федерального закона от 27.12.2009 г. N 368-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации". В результате изменения порядка обложения налогом доходов в виде дивидендов, получаемых российскими организациями, больше компаний сможет воспользоваться льготной ставкой налога на прибыль.

13. Право на собственность

Принцип неприкосновенности частной собственности - отличительная черта современной демократии. Право владеть, пользоваться и свободно распоряжаться своим имуществом, как и любое другое конституционное право, может быть ограничено федеральным законом лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом понятно, что любые такие ограничения должны отвечать требованиям правовой определенности и соразмерности.

В действующем российском законодательстве существуют различные виды ограничения права собственности: от обязанности заявлять о ней (декларирование) до ее принудительного изъятия. Последнее может иметь место только по решению суда.

Одной из разновидностей ограничения конституционного права на собственность является обязанность ее государственной регистрации. Уместность самой такой процедуры бесспорна. Следует, однако, понимать и ее возможные издержки. К примеру, право на недвижимость не будет признано государством до ее регистрации. Точно так же, как и право пользования движимым имуществом. Таким образом, при излишне вольном или недобросовестном применении процедура регистрации может без всякого судебного решения фактически лишить собственника права распоряжаться своей собственностью. Причина в том, что процедурные ограничения порой не вполне отвечают требованиям правовой определенности или соразмерности.

В частности, Уполномоченный регулярно получает обращения граждан, жалующихся на отказ ГИБДД в регистрации автомобилей с измененными идентификационными номерами. При приобретении автомобиля человек может даже не подозревать о том, что номерные обозначения его узлов и агрегатов были изменены. Тем более что изменение номеров не обязательно связано с каким-либо криминалом. Нередко оно является следствием аварий или ремонта автомобиля.

Между тем при обнаружении факта изменения номеров узлов или агрегатов автомобиль снимается с регистрационного учета или на него не ставится в полном соответствии с п.3 Правил регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденных Приказом МВД России от 24.11.2008 г. N1001. Обезопасить себя от этого собственник автомобиля никак не может, даже если сам автомобиль ранее уже находился на регистрационном учете. В результате добросовестный приобретатель ограничивается в праве на свою собственность. До недавнего времени в случае установления отсутствия вины собственника в умышленном изменении номеров узлов и агрегатов его автомобиль ставился на учет, а в техническом паспорте делалась на этот счет специальная отметка. К сожалению, с 2003 года этот пункт из Правил исключен на том основании, что автомобиль с измененными номерами узлов и агрегатов невозможно идентифицировать. Такой позиции придерживаются, в частности, специалисты Российского федерального центра судебной экспертизы при Минюсте России, куда Уполномоченный обратился за консультацией. Не ставя под сомнение эти доводы, Уполномоченный считает необходимым продолжить поиски выхода из правовой коллизии. Один из возможных вариантов ее решения видится в создании системы ответственного посредничества при продаже автомобилей с передачей посреднику функций технического осмотра и страхования автомобиля, по результатам которых будет осуществляться и его регистрация, и последующая возможная перепродажа. В этом случае все сделки по продаже автомобилей станут объектом независимой проверки на предмет изменения номерных обозначений узлов и агрегатов, а у покупателя автомобиля появится возможность гарантированно избежать проблем с его регистрацией.

Что же касается тех лиц, которым уже "повезло" стать добросовестным приобретателем автомобиля с измененными номерами узлов и агрегатов, то для них следовало бы предусмотреть возможность повторного нанесения этих номеров.

В почте Уполномоченного в отчетном году имелись также обращения граждан в связи с трудностями государственной регистрации маломерных судов. Согласно гражданскому законодательству воздушные и водные суда относятся к недвижимости. Право собственности на них возникает с момента государственной регистрации. Одновременно существует и государственная регистрация специальных прав - на управление транспортным средством, плавание под флагом Российской Федерации, нанесение бортовых номеров, техническое освидетельствование и др. Сегодня эти два вида регистрации осуществляются в рамках единой процедуры, в результате чего, например, надувную резиновую лодку небольшой грузоподъемности нельзя зарегистрировать без регистрации права на плавание под российским флагом или на нанесение бортовых номеров.

В поле зрения Уполномоченного эта проблема попала после обращения к нему гражданина Л., увлекающегося рыбалкой на несудоходных реках. Заявитель выразил несогласие с Правилами пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденными Приказом МЧС России от 29.06.2005 г. N 502, согласно которым он был лишен права пользования своей надувной резиновой лодкой без ее государственной регистрации. Лица, уличенные в управлении такими лодками или байдарками без регистрации, подлежат привлечению к административной ответственности по ст. 11.8 КоАП РФ.

Уполномоченный считает требование регистрации лодок и байдарок, используемых на несудоходных реках и водоемах, неправомерным ограничением права на свободное пользование имуществом, а равно и конституционного права на собственность. В настоящее время Уполномоченный не имеет процессуального повода для обжалования перечисленных нормативных актов в суде: ибо не имеет жалоб на их применение в конкретном деле. При поступлении таких жалоб он будет готов в судебном порядке добиваться отмены недопустимого смешения регистрации права собственности и специального права.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 23.12.2004 г. N 835 "Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" к функциям данной инспекции относится государственная регистрация маломерных судов. Указанное Постановление основано на положениях Указа

Президента Российской Федерации от 28.08.2003 г. N 991 "О совершенствовании единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" и на ч. 4 ст.17 и ч. 2 ст.19 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации. В соответствии с этими нормативными актами уполномоченным Правительством Российской Федерации государственным органам предоставляется право устанавливать порядок государственной регистрации определенных видов судов.

Следует заметить, что положения Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации распространяются на отношения, возникающие при осуществлении судоходства на внутренних водных путях Российской Федерации. Бесспорно, что понятие "внутренние воды", используемое в подзаконных актах, и понятие "внутренние водные пути", указанное в законе, неравнозначны. Если под внутренними водами понимается все водное пространство на территории государства, то под внутренними водными путями Российской Федерации понимаются естественные или искусственные водные пути сообщения, обозначенные навигационными знаками или иным способом и используемые в целях судоходства.

Иными словами, федеральный закон ограничивает пределы государственного вмешательства в сферу пользования гражданами внутренним водным транспортом лишь территорией внутренних водных путей Российской Федерации.

Расширение территории действия федерального закона в подзаконных нормативных актах позволило установить ограничения на пользование собственностью, не предусмотренные федеральным законом. В частности, запрет на пользование незарегистрированным маломерным судном вне внутренних водных путей.

В связи с рассматриваемой проблемой Уполномоченный полагает необходимым обратить внимание на статьи 130 и 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым морские суда, суда внутреннего плавания отнесены к недвижимости и подлежат государственной регистрации. Понятие "судно внутреннего плавания" в Гражданском кодексе Российской Федерации не раскрыто и содержится в Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации. В соответствии с ним к таковым относится судно, которое используется на внутренних водных путях для перевозки грузов, пассажиров и их багажа, почтовых отправлений, буксировки судов и иных плавучих объектов, проведения поиска, разведки и добычи полезных ископаемых и т.д.

Таким образом, и данный федеральный закон предписывает, что судно подлежит государственной регистрации в Государственном судовом реестре Российской Федерации или судовой книге только в случае его использования на внутренних водных путях Российской Федерации.

Еще одна "регистрационная" проблема, касающаяся конституционного права на собственность, связана с оформлением земельных участков.

Как следует из обращений граждан к Уполномоченному, государственная регистрация прав на земельный участок приостанавливается и не производится в случае, если в государственном кадастре недвижимости в отношении такого земельного участка отсутствуют кадастровые сведения о его границах.

Таким образом, законодательно возможность осуществления права собственности в отношении земли поставлена в прямую зависимость не только от процедуры государственной регистрации права, но и от действий уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, от своевременности и качества работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления кадастрового учета сведения о земельном участке.

Между тем если время, отведенное на предусмотренную законом государственную регистрацию права на земельный участок, является обоснованно необходимой задержкой в осуществлении права собственности, то задержки, связанные с осуществлением кадастрового учета, по мнению Уполномоченного, могут рассматриваться как опосредованное нарушение права собственности на землю.

В августе 2009 года к Уполномоченному обратилась гражданка А. с жалобой на неоднократные отказы Управления Роснедвижимости по Московской области в постановке на учет

принадлежащего ей объекта недвижимости.

После обращения Уполномоченного в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) (до 1 марта 2009 года - Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)) была проведена проверка жалобы. Было установлено, что вынесение повторных решений об отказе в кадастровом учете происходило в нарушение требований, изложенных в официальном письме Росреестра от 15.05.2009 г. N 3-2864-ГЕ, разъясняющем необходимость соблюдения норм федерального законодательства о государственном кадастре недвижимости.

В итоге в конце 2009 года Управление Роснедвижимости по Московской области приняло решение о постановке на государственный кадастровый учет земельного участка, принадлежащего А.

Не вполне понятно только, почему все же областное Управление Роснедвижимости не могло выполнить указания вышестоящего органа без вмешательства Уполномоченного.

В целом Уполномоченный вполне понимает стремление законодателя максимально упорядочить любые общественные отношения по вопросам собственности. При этом, однако, нельзя забывать и о том, что любая процедура - есть объективное препятствие для гражданина в использовании своей собственности. Поэтому введение любого предписывающего порядка пользования собственностью должно вызываться лишь действительной необходимостью.

14. Право на свободный труд

Как известно, в СССР труд был не только правом, но и обязанностью каждого трудоспособного гражданина, что полностью соответствовало классическому марксистскому принципу "кто не работает, тот не ест". В увязке с этим принципом государство брало на себя как обязательство обеспечить всех работой, так и право при случае наказать "тунеядцев". Другое дело, что содержание и качество предлагавшейся государством обязательной работы далеко не всегда удовлетворяло запросы трудящихся и приносило пользу самому государству.

Конституция Российской Федерации исходит из принципиально иной установки о том, что каждый гражданин нашей страны имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В рамках такой установки главная обязанность государства - не вмешиваться в реализацию этого права иначе как путем стимулирования экономики для создания новых рабочих мест, оказания гражданам помощи в поиске работы и контроля за тем, чтобы условия труда соответствовали установленным законом стандартам. Еще одна важная обязанность государства - защита права работников на индивидуальные и коллективные трудовые споры с работодателем, включая право на забастовку. Право же на защиту от безработицы, также предусмотренное Конституцией Российской Федерации, по своему содержанию и корреспондирующим ему обязанностям государства, безусловно, ближе к праву на социальную защиту. Что, видимо, объясняет многие трудности, возникающие при его реализации.

Практика работы Уполномоченного с жалобами, поступившими к нему в отчетном году, позволяет, как представляется, выделить ряд ключевых проблем реализации в нашей стране права на свободный труд. Одна из них связана с нарушением права на свободный выбор рода деятельности в отношении лиц, в силу объективных обстоятельств находящихся фактически в зависимости от своего потенциального работодателя: военнослужащих, осужденных к лишению свободы, воспитанников детских домов и др.

Так, например, по-прежнему весьма широко распространена практика подписания контрактов о прохождении военной службы с военнослужащими по призыву до завершения ими срочной службы. Не ставя под сомнение добросовестность тех, кто предлагает "срочникам" подписать контракт в описанных обстоятельствах, Уполномоченный склонен, однако, считать, что подобная практика содержит системные предпосылки к их принуждению к подписанию искомого контракта. Вновь изучив в этой связи нормативные правовые документы, регламентирующие порядок прохождения военной службы, Уполномоченный обнаружил очевидную коллизию между п. 1 ст. 34 Федерального закона от 28.03.1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", с учетом внесенных в него изменений Федеральным законом от 28.11.2009 г. N 285-ФЗ, и подп. "б" п. 1 ст. 8 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом

Президента Российской Федерации от 16.09.1999 г. N 1237. Согласно норме упомянутого Федерального закона контракт о прохождении военной службы может быть заключен с военнослужащими по призыву по истечении трех месяцев срочной службы. Напротив, согласно указанному Положению, такой контракт может быть заключен с военнослужащими по призыву только после того, как они прослужат не менее 12 месяцев, то есть полный срок, на который ныне призываются. Понятно, что в случае если нормы, установленные Указом Президента, вступают в противоречие с нормами Федерального закона, действуют нормы Федерального закона. Проще говоря, военнослужащие по призыву остаются в "группе риска" в части соблюдения их права на свободный выбор рода деятельности и профессии. Со своей стороны, Уполномоченный считает, что в целях предотвращения нарушений этого права нормы указанного Федерального закона должны быть приведены в соответствие с нормами Положения, а никак не наоборот.

Еще одна острая проблема соблюдения права на свободный труд связана с его оплатой. Дело в том, что она гарантирована государством лишь не ниже установленного федеральным законом минимума. Ситуации, когда заработная плата работников этот минимум превышает, но остается все же объективно низкой, - отнюдь не редкость. В подобных обстоятельствах установить факт нарушения права работников на вознаграждение за труд зачастую нелегко.

В конце отчетного года к Уполномоченному обратились работники ряда региональных филиалов ФГУП "Почта России" с жалобами на нарушение их трудовых прав в связи с низким уровнем заработной платы.

Изучив полученное обращение, Уполномоченный направил Генеральному прокурору Российской Федерации письмо с просьбой поручить проверить законность и обоснованность локальных нормативных актов, регулирующих оплату труда в филиалах ФГУП "Почта России", и в случае выявления положений, приводящих к нарушениям трудового законодательства, принять необходимые меры прокурорского реагирования. На момент подписания настоящего доклада ответ на это письмо еще не поступил.

В обязанности государства входит забота не только о соблюдении минимальных стандартов оплаты труда, но также и о предотвращении дискриминации при назначении заработной платы. Речь, естественно, не об "уравниловке", а лишь о том, чтобы дифференциация в оплате труда не осуществлялась произвольно, без достаточных объективных оснований. При этом для отдельных категорий работников, нуждающихся в социальной защите в связи с объективными обстоятельствами, например для женщин, несовершеннолетних, инвалидов, для занятых на работах с вредными или опасными условиями и т.д., устанавливаются льготы и преференции.

В отчетном году к федеральному Уполномоченному обратился Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае в защиту сотрудников Восточно-Сибирского банка филиала Сбербанка России (ОАО) в связи с нарушениями их трудовых прав. По его сообщению, при расчете заработной платы сотрудникам указанного филиала, как настоящим, так и бывшим, не учитывался установленный законодательством на территории Красноярского края районный коэффициент в размере 1,3.

В связи с указанными нарушениями трудового законодательства Уполномоченный обратился к президенту Сбербанка России с просьбой поручить разобраться в сложившейся ситуации и принять необходимые меры для восстановления трудовых прав сотрудников банка.

По итогам рассмотрения этого обращения Сбербанком России 29 марта 2010 года в территориальные банки были направлены дополнительные разъяснения, касающиеся применения действующего законодательства в части выплаты районных коэффициентов. Постановлением правления Восточно-Сибирского банка от 21.04.2010 г. N 15 для работников банка с 1 января 2010 года установлен районный коэффициент 1,3 (в отдельных подразделениях - 1,5 и 1,6) и произведен соответствующий перерасчет выплат. (См. приложение 14.1.)

Зачастую нарушения права на вознаграждение за труд возникают не в связи с его размером, а ввиду необоснованных задержек по его выплате. Никто не вправе заставить работника трудиться бесплатно, что фактически происходит при подобных задержках. Со своей стороны, государство, борясь с недобросовестными работодателями, применяет различные методы: от предоставления работнику возможности приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы до привлечения работодателя к уголовной ответственности.

В отчетном году к Уполномоченному обратились работники ООО Швейная фабрика "Восход" с жалобой на нарушение их трудовых прав, выразившееся в задержках выплаты заработной платы. Изучив поступившее обращение, Уполномоченный попросил прокурора Нижегородской области проверить изложенные факты и при их подтверждении принять необходимые меры по восстановлению нарушенных прав заявителей.

По сообщению прокуратуры Нижегородской области, факты, изложенные в обращении работников ООО ШФ "Восход" подтвердились. В нарушение требований ст. 22, 136, 140 Трудового кодекса Российской Федерации заработная плата, компенсации за неиспользованные отпуска и окончательный расчет работникам своевременно не выплачивались. На период проведения проверки задолженность составила более 2 млн. рублей. В отношении юридического лица прокуратурой возбуждено административное производство, по результатам которого ООО ШФ "Восход" привлечено к административной ответственности.

Также нашли подтверждение сообщения заявителей о крайне поверхностных проверках, проведенных ранее прокуратурой Нижегородского района г. Нижнего Новгорода и Государственной инспекции труда в Нижегородской области. В адрес руководителя Государственной инспекции труда области подготовлено представление. В связи с ненадлежащим рассмотрением прокуратурой Нижегородского района г. Нижнего Новгорода обращения работников ООО ШФ "Восход" решается вопрос о привлечении допустивших нарушения работников к ответственности. (См. приложение 2.14.2.)

Особую проблему защиты права на свободный труд, по мнению Уполномоченного, представляет неспособность государственных органов обеспечить выполнение действующего законодательства, регулирующего это право, в своего рода "автоматическом режиме", без личного вмешательства политического руководства страны. Весьма характерен в этом смысле пример г. Пикалево Ленинградской области, где проблемы поддержки градообразующих предприятий-банкротов удалось разрешить только после вмешательства Председателя Правительства Российской Федерации. Очень отраднo, что Председатель Правительства нашел возможность лично разобраться с отмеченными проблемами на месте, защитив в итоге нарушенные права работников злополучных предприятий. Но защита прав наемных работников в принципе не способна эффективно осуществляться в ручном режиме. В связи с этим Уполномоченный считает крайне актуальным системный анализ механизмов государственного управления в сфере защиты трудовых прав граждан.

В отчетном году к Уполномоченному поступило около 5 тыс. жалоб на нарушение экономических прав граждан. Чуть менее половины от этого количества составили жалобы на нарушения трудовых прав, допущенных работодателями при решении вопросов увольнения и приема на работу, выплаты справедливого вознаграждения за труд, обеспечения безопасных условий труда, а также регулирования порядка и времени осуществления трудовой деятельности. При этом обращает на себя внимание то, что практически ни в одной из поступивших жалоб не было заметно следов активного участия профсоюзов в трудовых конфликтах на стороне наемных работников. В связи с этим Уполномоченный считает уместным привести выдержки из раздела, посвященного защите трудовых прав, опубликованного в докладе за 2009 год.

"Столь удивительная пассивность... профсоюзов в защите прав работников имеет, как представляется, несколько объяснений. ...в частности, в некоторых важных вопросах действующее российское законодательство предоставляет профсоюзам меньше прав, чем старое советское. Так, например, в соответствии со ст. 35 советского Кодекса законов о труде, увольнение работника было возможно не иначе как с согласия соответствующего выборного профсоюзного органа. Напротив, ст. 82 российского Трудового кодекса предусматривает, что увольнение работника производится с учетом мотивированного мнения выборного профсоюзного органа. Если это мнение отрицательное, вопрос о законности увольнения передается, в конечном счете, в Государственную инспекцию труда. Многие советские законы работали только на бумаге, а профсоюзы были, в сущности, частью вертикали власти. И все же никуда не уйти от констатации того факта, что в данном конкретном случае они хотя бы потенциально были более эффективным инструментом защиты прав наемных работников, чем в наши дни.

Сказанное выше - не призыв к возвращению в советское прошлое. В том числе и потому, что в части, касающейся деятельности прямого наследника ВЦСПС - Федерации независимых

профсоюзов России (ФНПР), - это прошлое никуда и не уходило. ФНПР объединяет в своих рядах более двух десятков миллионов работников, унаследовала материальную базу ВЦСПС, располагает, одним словом, огромными возможностями для того, чтобы голос профсоюзов был услышан, а их мнение стало решающим при разрешении трудовых споров. На деле же ничего подобного не происходит: наемные работники, чьи трудовые права были нарушены работодателем, готовы обращаться к Президенту страны, к Председателю Правительства и чуть ли не в ООН, но не в ФНПР. В чем причины такого положения, и что предпринять для его исправления, следовало бы, как представляется, всерьез подумать. И чем скорее, тем лучше.

Впрочем, один из рецептов лечения подсказывает сама жизнь. Во многом как следствие неэффективности старых советских профсоюзов на предприятиях и в отраслях возникают альтернативные им новые профсоюзы. Этот в своей основе здоровый и прогрессивный процесс государство могло бы всемерно поддерживать. К сожалению, пока этого не происходит. Напротив, органы власти на местах зачастую демонстрируют настороженность и плохо скрываемую неприязнь к новым профсоюзам. Организаторы и активисты новых профсоюзов подвергаются нападениям "неустановленных" лиц, другие "неустановленные" лица угрожают их семьям. Уполномоченный не располагает сведениями о причастности органов власти к таким антиконституционным действиям. Однако случаев выявления и наказания виновных в их совершении лиц Уполномоченному также не известно. Равно как и примеров выступления ФНПР в защиту права граждан нашей страны на создание новых профсоюзов".

К огромному сожалению, отчетный год не дал Уполномоченному каких-либо оснований для того, чтобы хотя бы отчасти изменить приведенные выше наблюдения и выводы, сделанные в докладе за 2009 год.

15. Право на защиту семьи

Согласно Конституции Российской Федерации семья находится под защитой государства и пользуется его поддержкой. При этом Семейный кодекс Российской Федерации не содержит определения понятия "семья", что позволяет государству с достаточной гибкостью реагировать на самые разные жизненные ситуации, в которых семейные отношения возникают не только между супругами или родителями и детьми, но также и между другими родственниками и иными лицами.

Принципиально важно также, что право граждан на защиту семьи предполагает прежде всего невмешательство государства в семейные отношения. Эта незыблемая норма закреплена в действующем российском законодательстве, а также в соответствующих международных документах, участницей которых является Российская Федерация.

Вместе с тем в особых оговоренных в законе случаях вмешательство государства в дела семьи не только возможно, но и необходимо. В случаях, когда члены семьи перестают исполнять свои обязанности друг перед другом, например родители не заботятся о своих детях (или наоборот), без вмешательства государства не обойтись. Задачей государства будет при этом как защита прав отдельных членов семьи, так и семьи в целом.

Действующее российское законодательство четко устанавливает ответственность родителей за неисполнение своих обязанностей перед детьми. Ненадлежащее исполнение ими этих обязанностей может повлечь за собой ограничение родительских прав или даже уголовное наказание. Вопрос, однако, в том, что установить факт неисполнения родительских обязанностей без учета конкретной жизненной ситуации, психологии самого ребенка и многих других привходящих обстоятельств порой непросто. Иными словами, каждая конкретная ситуация требует индивидуального подхода и просто по определению не имеет стандартных решений.

Именно поэтому Уполномоченного крайне беспокоят случаи, когда местные органы власти, не изучив досконально все объективные обстоятельства, решают вопрос об ответственности родителей по некоему шаблону.

В отчетном году к Уполномоченному обратилась гражданка Е. из г. Юбилейного Московской области. Местные органы власти отобрали у заявителя дочь, девочку-инвалида, обвинив при этом мать в нарушении права ребенка на образование. Девочка была очень привязана к матери и тяжело перенесла разлуку с ней. Установить столь важный, хотя и "нематериальный" факт

было, наверное, несложно. А установив его, можно было бы подумать о том, как помочь матери и ее ребенку. Ничего этого сделано не было.

В итоге Уполномоченному удалось защитить права этой семьи, но, что характерно, отнюдь не в силу отмеченных индивидуальных обстоятельств, а по причине неисполнения местными органами власти всех требуемых процедур. Проверка с выездом на место установила, что дочь отобрали у матери без участия представителей органов опеки и попечительства, без оформления предусмотренных документов. Тем самым законные основания для действий местных органов власти отсутствовали. Девочка была возвращена в семью.

В целом опыт рассмотрения подобных обращений приводит к выводу о том, что в действующем законодательстве необходимо предусмотреть более четкие и понятные критерии и механизмы, позволяющие разлучить ребенка с семьей лишь в самом крайнем случае, когда по-другому уже нельзя. Во всех прочих случаях следует подумать об альтернативных мерах - об оказании родителям помощи, о временном ограничении родительских прав и т.п. Важно также предусмотреть и процедуру возврата ребенка в семью. И, конечно, во всех без исключения случаях, когда права и интересы ребенка, с одной стороны, и родителей - с другой, вступают в противоречие, ребенку должен быть назначен законный представитель.

Совершенно недопустимо, по мнению Уполномоченного, отбирать детей у родителей только потому, что последние находятся в тяжелом материальном положении. Если родители действительно не могут обеспечить своего ребенка всем необходимым в силу объективных причин, а не потому, например, что злоупотребляют алкоголем и ведут асоциальный образ жизни, усилия государства в лице органов опеки должны быть направлены на изыскание средств и способов оказания таким родителям помощи и поддержки.

В отчетном году к Уполномоченному поступило обращение в защиту прав гражданки К., матери четырех несовершеннолетних детей из г. Санкт-Петербурга. В декабре 2009 года органы опеки и попечительства отобрали у К. детей, а прокуратура обратилась в суд иском о лишении ее родительских прав.

Считая такие действия необоснованными, Уполномоченный обратился к прокурору города с просьбой взять ситуацию под личный контроль, имея в виду принятие мер для восстановления прав К. и ее детей. И пришел от прокурора ответ, повествовавший о "нехорошем человеке" К., не желающей заботиться о своих детях, нигде не работающей, соседями по коммунальной квартире характеризующейся отрицательно и к тому же имеющей долг по квартплате в размере 145 тыс. рублей. Подробно рассказал прокурор и о помощи, которую оказывали К. местные органы власти. К сожалению, насколько можно было понять, об устройстве двух малолетних детей К. в детские дошкольные учреждения они все же не позаботились. Между тем без этого К. было, видимо, трудно выйти на работу. Кроме того, местные органы власти, похоже, даже не задумались о том, почему ежемесячные коммунальные платежи К. за комнату в коммуналке составляли 3600 рублей.

В мае отчетного года Колпинский районный суд г. Санкт-Петербурга принял по иску прокуратуры решение о временном ограничении родительских прав К. на шесть месяцев. На момент подписания настоящего доклада окончательное решение вопроса о лишении К. родительских прав не было принято, судебное заседание перенесено на 1 марта 2011 года. Грустная и типичная история.

По данным Всероссийского центра уровня жизни (ВЦУЖ), до 60% многодетных семей в России находятся за чертой бедности. При таком отношении к ним со стороны государства многим, видимо, не избежать судьбы К. (См. приложение 2.15.1.)

В своем послании Федеральному Собранию 30 ноября отчетного года Президент России уделил особое внимание вопросам поддержки семьи, предоставления детям возможности для самореализации. Со своей стороны, Уполномоченный, разделяя озабоченность главы государства этими вопросами, хотел бы обратить внимание на следующее. Забота государства о многодетных семьях - дело чрезвычайно важное. Никакие новаторские предложения, например, о том, чтобы при рождении третьего ребенка бесплатно предоставлять семье земельный участок для строительства дома, не будут здесь лишними. Важно, однако, помнить, что семьи с тремя и более детьми по статистике составляют меньше 10% от общего количества семей с детьми, и почти

каждая из них остро нуждается в поддержке государства.

В отчетном году в поле зрения Уполномоченного продолжала оставаться проблема минимального возраста вступления в брак. Проблема эта давно существует во всем цивилизованном мире, но однозначного решения пока не имеет. Смысл установления минимального брачного возраста понятен - уберечь несовершеннолетних детей от узаконенного сексуального насилия. Еще в ноябре 1965 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Рекомендацию о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков, в которой предложила государствам - членам ООН издать законодательные акты, устанавливающие минимальный брачный возраст не менее чем 15 лет, кроме тех случаев, когда компетентный орган власти в интересах сторон, вступающих в брак, разрешает сделать при наличии серьезных причин исключение из этого правила.

Согласно Семейному кодексу Российской Федерации граждане нашей страны могут вступать в брак с 18 лет, то есть с момента возникновения у них в полном объеме гражданской дееспособности. Немаловажно и то, что именно к этому возрасту человеческий организм достигает достаточного для вступления в брак и рождения детей физического развития. При наличии уважительных причин органы местного самоуправления могут разрешить вступить в брак гражданам, достигшим возраста 16 лет. Кроме того, порядок и условия, при которых вступление в брак в виде исключения и с учетом особых обстоятельств разрешено до достижения возраста 16 лет, могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации. Подобные законы приняты в Республике Адыгея, Мурманской и Орловской областях и в ряде других субъектов Российской Федерации. Общим в них является разрешение на вступление в брак лицам, достигшим 14 лет, с учетом таких особых обстоятельств, как беременность на поздних сроках.

В целом, таким образом, действующее семейное законодательство подходит к определению минимального брачного возраста гибко и гуманно. И в результате невольно вступает в противоречие с положениями ст. 134 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей уголовную ответственность за половые отношения с лицом, не достигшим 16 лет.

Рациональным разрешением описанной правовой коллизии, возможно, могла бы стать декриминализация половых отношений с лицом, не достигшим 16 лет, но возраст которого превышает 14 лет, в случае если это лицо вступило в брак со своим партнером.

Еще в 2008 году Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации как к субъекту права законодательной инициативы с предложением о подготовке соответствующего законопроекта в целях устранения противоречий между положениями ч. 2 ст. 13 Семейного кодекса Российской Федерации и ст. 134 УК РФ. В том же году был получен ответ Минздравсоцразвития России, в котором признавался факт отмеченного противоречия и сообщалось о намерении совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработать вопрос о его устранении путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации. Федеральным законом от 27.07.2009 г. ст. 134 УК РФ была дополнена примечанием, согласно которому лицо, впервые вступившее в половое сношение с лицом, не достигшим 16-летнего возраста, освобождается судом от наказания, если преступление перестало быть общественно опасным в связи с заключением брака между ними. (См. приложение 2.15.2.)

В общем контексте анализа соблюдения права на защиту семьи нельзя не упомянуть и о проблеме международных браков, заключаемых между гражданами разных государств. Руководствуясь принципом единства семьи и признавая право обоих родителей на воспитание своих детей, Федеральный закон от 25.07.2002 г. N115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства могут получить сначала разрешение на временное проживание, а затем вид на жительство в нашей стране, если они вступили в брак с гражданином Российской Федерации либо имеют ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации. При этом разрешение на временное проживание может быть предоставлено им без учета квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 02.03.2006 г.

№ 55-О указал, что отказ в выдаче разрешения на временное проживание или аннулирование ранее выданного разрешения в отношении иностранного гражданина, состоящего в браке с гражданином Российской Федерации и имеющего ребенка, представляет собой серьезное вмешательство в сферу личной и семейной жизни, право на уважение которой гарантируется ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Фактически, таким образом, Конституционный Суд исходит из того, что в описанных обстоятельствах отказ в выдаче разрешения на временное проживание или его аннулирование допустимы только в исключительных случаях. Между тем в почте Уполномоченного по-прежнему встречаются обращения граждан Российской Федерации, супругам которых было отказано в выдаче разрешения на временное проживание в России без должных на то оснований, то есть в рутинном порядке.

В отчетном году внимание Уполномоченного привлек и в некотором роде "смежный" вопрос о том, может ли наличие семьи на территории России являться основанием для предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища в нашей стране. По своей правовой природе временное убежище, предоставляемое в соответствии с подп. 2 п. 2 ст. 12 Федерального закона от 19.02.1993 г. "О беженцах", является мерой, препятствующей депортации лиц, вынужденных находиться на территории Российской Федерации без иных законных на то оснований. Пункт 7 Порядка предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2001 г. № 274, устанавливает, что это может быть сделано при наличии гуманных причин, требующих временного пребывания конкретного лица на территории Российской Федерации, до устранения таких причин или изменения его правового положения.

Само по себе наличие членов семьи (супруга и детей), проживающих в Российской Федерации (в том числе являющихся гражданами Российской Федерации), не относится к обстоятельствам временного характера. При этом законодательством предусмотрены иные правовые механизмы легализации нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации в целях обеспечения совместного проживания членов семьи. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 30.09.2010 г. № 1317-О-П пояснил, что Федеральный закон "О беженцах", предусматривающий право иностранных граждан и лиц без гражданства на временное убежище, не исключает возможность оценки в совокупности с иными обстоятельствами в качестве достаточного основания для предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища факта проживания на территории Российской Федерации членов его семьи, состоящих в гражданстве Российской Федерации. Одновременно Конституционный Суд указал, что решение о предоставлении временного убежища отнюдь не лишает уполномоченный орган исполнительной власти права по истечении срока временного убежища поставить вопрос о выдворении (депортации) получателя убежища из России. Предполагается, что, покинув Россию в связи с истечением срока временного убежища, иностранный гражданин или лицо без гражданства может затем оформить разрешение на временное проживание в России в рамках законодательства о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

По мнению Уполномоченного, такой подход излишне сложен и внутренне противоречив, что на практике не позволяет в полной мере устранить описанную правовую коллизию. Признание факта наличия семьи на территории России, пусть и в совокупности с другими обстоятельствами, в качестве основания для предоставления временного убежища должно, видимо, позволять его получателю жить в России до тех пор, пока он состоит в указанных семейных отношениях. Ведь право на защиту семьи в данном случае, безусловно, первично, в то время как непреднамеренно ущемляющие его нестыковки в действующем законодательстве - скорее вторичны.

16. Право на социальное обеспечение

Главным адресатом права на социальное обеспечение являются граждане нашей страны, в силу разных причин нуждающиеся в особой заботе государства, - нетрудоспособные, люди с ограниченными возможностями здоровья, дети-сироты, престарелые, многодетные и молодые семьи и др. Практика деятельности Уполномоченного свидетельствует о том, что полностью трудоспособные граждане, даже имея право на государственную поддержку, зачастую стремятся решить свои жизненные проблемы самостоятельно. Что, конечно, делает им честь, но не избавляет

государство от его обязанностей в отношении и этой категории граждан. В целом, таким образом, по вопросам о праве на социальное обеспечение в почте Уполномоченного преобладают обращения тех, кто не может ни решить свои проблемы самостоятельно, ни отказаться от поиска их решения. Именно поэтому обращения такого рода неизменно берутся Уполномоченным на особый контроль, а рекомендации, которые он выносит после их рассмотрения, чаще обычного апеллируют не только к закону, но и к простой человеческой справедливости. В 2010 году доля жалоб и обращений в связи с нарушением права на социальное обеспечение в почте Уполномоченного была традиционно высока и составляла 8,6% от всего количества поступивших жалоб и 31,5% от числа жалоб на нарушение социальных прав и свобод, что свидетельствует о том, что положение дел в этой сфере далеко не благополучно.

Важно также понимать, что право на социальное обеспечение по своей природе является позитивным, его защита требует от государства каких-либо конкретных действий, направленных на предоставление адресату той материальной или иной помощи, в которой он нуждается.

Как и в предыдущие годы, весь массив жалоб можно условно разделить на три большие группы, касающиеся вопросов: пенсионного обеспечения, предоставления льгот и осуществления иных мер социальной поддержки.

За девять лет, прошедших с начала пенсионной реформы 2002 года, наша пенсионная система по своей сути так еще и не стала страховой. Несмотря на повышение с 1 января 2010 года трудовых пенсий путем проведения валоризации, уровень пенсионного обеспечения в стране остается по-прежнему низким. Лишь благодаря социальным доплатам не осталось пенсионеров, чье пенсионное обеспечение было бы ниже величины прожиточного минимума пенсионера. По данным Минздравсоцразвития России, социальные доплаты к пенсиям, размер которых не превышает величины прожиточного минимума в регионах, установлены для 4,8 миллиона граждан. Федеральные доплаты получают 2,4 миллиона пенсионеров в 66 субъектах Российской Федерации, региональные - 2,4 миллиона пенсионеров в 18 субъектах.

Следует заметить, что социальная доплата к пенсии никак не связана с трудовым вкладом человека. В принципе положение, при котором человек, не проработавший ни дня, имеет в итоге такую же пенсию, как, например, и труженик села, чья пенсия оказалась ниже величины прожиточного минимума по причине традиционно низкой оплаты труда в аграрном секторе, вряд ли может считаться полностью справедливым. Ведь в одном случае речь идет о низкой трудовой пенсии, за которую должно быть стыдно государству, а в другом - по существу, о пособии по бедности, существующем во многих странах, а у нас по старой советской традиции не называемом своим именем.

В отчетном году стали заметны проблемы накопительного пенсионного обеспечения. Суть главной из них в том, что отсутствие действенных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений чревато превращением пенсионной системы в некое подобие финансовой пирамиды. В апреле отчетного года Минздравсоцразвития России направило в Правительство Российской Федерации свой проект Концепции развития накопительного компонента пенсионной системы. Этот факт свидетельствует об обеспокоенности государства указанными проблемами, что позволяет надеяться на то, что их обострения удастся избежать.

По мнению Уполномоченного, в 2011 году необходимо рассмотреть вопрос о новом этапе валоризации, обратившись к такому показателю, как заработок пенсионера и его соотношение со средней заработной платой в стране, с целью переоценки пенсионного капитала. Такая переоценка должна обеспечить более справедливую, чем ныне, градацию размеров пенсий.

В отчетном году в поле зрения Уполномоченного оставалась судьба двух проектов федеральных законов - "Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации" и "О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных систем". Оба эти проекта были внесены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу еще в 2002 году в соответствии с Федеральным законом от 17.12.2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", который предусматривает право определенных категорий граждан на назначение трудовой пенсии по старости досрочно. В июне 2002 года законопроекты были приняты в первом чтении, однако на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении так и не вносились. В указанных законопроектах речь идет в том числе о мобилизации финансовых

ресурсов для реализации права работников на получение досрочной пенсии. Дело в том, что в настоящее время досрочные трудовые пенсии выплачиваются за счет равных страховых взносов с теми, кто проработал на 15-20 лет больше, из средств и без того недостаточных пенсионных накоплений. С одной стороны, таким образом реализуется Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.10.2006 г. N 471-О о необходимости реализации права граждан на досрочное назначение пенсий при отсутствии специального федерального законодательства. С другой стороны, наличие сразу 28 правовых оснований для снижения пенсионного возраста, которые распространяются на каждого третьего пенсионера в России, при отсутствии специальных дополнительных страховых взносов сдерживает процесс роста пенсионного обеспечения граждан нашей страны и создает объективные предпосылки для нарушения их прав как на социальное обеспечение, так и на достойный уровень жизни. Финансирование досрочных периодов выхода на пенсию отвлекает из пенсионного бюджета около одной четвертой части всех финансовых ресурсов и резко снижает общий уровень материального обеспечения пенсионеров, выходящих на пенсию по старости в общеустановленном возрасте.

Такая ситуация, по мнению Уполномоченного, на руку прежде всего крупным предприятиям с вредными условиями работы. Их владельцы не заинтересованы в выплате дополнительных страховых взносов, снижающих прибыль. Фактически сегодня бизнес не несет дополнительной финансовой нагрузки в отношении своих работников на производствах с особыми условиями труда, решая эту проблему за счет общих страховых взносов.

В этой связи Уполномоченный еще в 2009 году обратился к Председателю Государственной Думы с просьбой ускорить подготовку упомянутых законопроектов. Согласно ответу, поступившему в конце января отчетного года, в Государственной Думе сформирован весь блок поправок, полученных от всех субъектов права законодательной инициативы, кроме Правительства Российской Федерации, откуда до сих пор поправки не поступили. После обращения Уполномоченного на этот раз в Правительство Российской Федерации в марте отчетного года выяснилось, что дальнейшее рассмотрение обоих законопроектов потребует принятия дополнительных решений и дополнительных сроков на их доработку. В качестве причин очередной отсрочки были названы: недопустимость повышения уровня налогообложения фонда оплаты труда, который и так возрос в связи с увеличением тарифов страховых платежей в государственные внебюджетные фонды; и продолжение работы над совершенствованием накопительного компонента пенсионной системы.

Иными словами, Правительство Российской Федерации по-прежнему склонно решать вопрос о профессиональных пенсиях за счет общих страховых взносов. По мнению Уполномоченного, такой подход лишь усугубляет коллизию, ибо в настоящее время право на получение профессиональной пенсии осуществляется в отношении людей, у которых более половины требуемого специального стажа приходится уже на период после 1 января 2002 года. (См. приложение 2.16.1.)

Помимо перечисленных вопросов пенсионной системы в отчетном году в поле зрения Уполномоченного оказались и вопросы других государственных внебюджетных фондов, в частности - социального страхования. Уполномоченный уже давно отстаивает право нетрудоспособных иждивенцев на получение страховых выплат после смерти застрахованного.

В соответствии с положениями ст. 7 Федерального закона от 24.07.1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний" страховые выплаты назначаются и выплачиваются застрахованным (п. 1 ст. 7), а в случае их смерти - иным лицам, включая нетрудоспособных лиц, состоявших на иждивении умершего или имевших ко дню его смерти право на получение от него содержания (абзац второй п. 2 ст. 7). К сожалению, Фонд социального страхования Российской Федерации весьма своеобразно подошел к толкованию этих положений, отказывая лицам из числа указанных в п. 2 ст. 7 упомянутого Федерального закона в назначении и выплате им пособий в случае, если застрахованный получал суммы страхового возмещения при жизни. Фактически Фонд применил дискриминационный подход, используя в качестве критерия реализации права на социальное обеспечение между одними и теми же категориями нетрудоспособных иждивенцев момент смерти застрахованного лица.

Переписка Уполномоченного прояснила позицию Фонда, а заодно и Минздравсоцразвития России

по данному вопросу.

Фонд социального страхования исходит из того, что согласно ст. 7 Федерального закона от 24.07.1998 г. N 125-ФЗ право на обеспечение по страхованию возникает со дня наступления страхового случая. Поскольку страховым случаем является установление застрахованному инвалидности и определение ему в связи с этим степени утраты трудоспособности, то после его смерти выплаты должны прекращаться, так как право на них реализовано самим застрахованным и повторно страховой случай не наступает. Кроме того, право на получение страховых выплат не может перейти к нетрудоспособным иждивенцам застрахованного, поскольку, согласно ст. 383 ГК РФ, переход к другим лицам права на возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью, не допускается.

Считая отказ в назначении страхового возмещения незаконным, граждане вынуждены обращаться за защитой своих прав в суд. Между тем единообразная судебная практика по рассмотрению этой категории гражданско-правовых споров не сложилась: суды общей юрисдикции выносят решения как об удовлетворении заявленных исковых требований и защите социальных прав граждан, так и об отказе в них.

Полагая, что причиной, способствующей противоречивой правоприменительной практике, является неопределенность правовых норм, Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о внесении соответствующих изменений в указанный выше Федеральный закон.

В своем ответе Минздравсоцразвития России сообщило о том, что считает судебную практику рассмотрения вопросов о назначении ежемесячных страховых выплат иждивенцам застрахованных лиц, основанную на применении ст. 383 ГК РФ, ошибочной. При обращении граждан за назначением ежемесячных страховых выплат лица, указанные в ст. 7 Федерального закона от 24.07.1998 г. N 125-ФЗ, реализуют собственное право на получение материального обеспечения в связи со смертью застрахованного; переход прав застрахованного в данном случае не происходит.

В связи с этим Минздравсоцразвития России обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с изложением своей позиции по данному противоречивому вопросу. (См. приложение 2.16.2.)

По тому же вопросу к Председателю Верховного Суда Российской Федерации дважды обращался и Уполномоченный. В 2009 году его заверили в том, что затронутый вопрос изучается в рамках разработки проекта постановления Пленума Верховного Суда "О практике рассмотрения судами дел о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья" (N 5/общ.-680 от 19.03.2009 г.). Однако в принятом постановлении Пленума от 26.01.2010 г. N 1 "О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни и здоровью гражданина" вопрос, к сожалению, своего отражения не нашел. В апреле отчетного года Уполномоченный вновь направил обращение к Председателю Верховного Суда с просьбой о направлении в суды общей юрисдикции разъяснений о порядке применения упомянутых положений Федерального закона "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний". И вновь Уполномоченного заверили в том, что поставленный им вопрос изучается в рамках разработки проекта постановления Пленума Верховного Суда. Уполномоченный держит развитие ситуации в поле зрения и намерен добиться искомого решения.

Как мера социальной поддержки льготы, несмотря на их значительное сокращение, не потеряли своей актуальности. Так, в отчетном году резко обострились проблемы доступности пригородного железнодорожного транспорта. Из ряда регионов страны к Уполномоченному поступили многочисленные жалобы на значительное сокращение количества пригородных поездов, их отмены на некоторых маршрутах, чем нарушены права льготных категорий граждан на бесплатный проезд.

В отчетном году к Уполномоченному обратился гражданин П. - председатель Зеленоградского районного отделения Калининградской областной организации Всероссийской общественной организации "Всероссийское общество инвалидов". Заявитель пожаловался на отмену пригородных поездов на целом ряде маршрутов, в результате чего лицам, имеющим право на льготный проезд, приходится пользоваться другими видами транспорта, где льготы на проезд не

предусмотрены, либо отказываться от жизненно важных поездок.

Проведенной проверкой было установлено, что Калининградской железной дорогой в связи с убыточностью в отчетном году количество пригородных поездов было сокращено с 37 пар до 18 пар в сутки.

Несмотря на требования подп. 12 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", по мнению администрации Калининградской области, она не несет финансовой ответственности за деятельность филиала ОАО "РЖД".

После обращения Уполномоченного к Полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, меры по восстановлению пригородного сообщения были, наконец, приняты. (См. приложение 2.16.3.)

В некоторых регионах страны право на льготный проезд заменено денежной компенсацией. Проблема, однако, в том, что ее размеры последовательно урезаются.

В отчетном году к Уполномоченному обратился гражданин В., житель Красноярского края. Заявитель сообщил о том, что согласно краевому закону полная компенсация стоимости проезда по железной дороге в пределах страны, установленная ранее для всех реабилитированных граждан и лиц, пострадавших от политических репрессий, заменена на ежемесячную денежную выплату в размере 300 рублей.

В этой связи Уполномоченный в марте отчетного года обратился к прокурору Красноярского края, указав на недопустимость какого-либо сокращения объема социальных гарантий.

В своем ответе краевой прокурор заверил Уполномоченного в том, что совокупный объем средств, выделяемых на финансирование мер социальной поддержки граждан указанной категории, никак не уменьшился по сравнению с ассигнованиями на предоставление им льгот, ранее предусмотренных Законом Российской Федерации от 18.10.1991 г. N 1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий". По мнению Уполномоченного, такой подход не соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в его Постановлении от 24.05.2001 г. N 8-П и Определениях от 04.04.2006 г. N 89-О и от 02.11.2006 г. N 409-О.

Вместе с тем, учитывая, что 29 апреля отчетного года поправкой к краевому закону была установлена выплата единовременной адресной помощи обратившимся реабилитированным в размере 100 % стоимости проезда в пределах России один раз в год на железнодорожном транспорте (туда и обратно), Уполномоченный счел возможным снять обращение В. с контроля. (См. приложение 2.16.4.)

Отдельного упоминания заслуживают нуждающиеся в социальной поддержке граждане России, постоянно проживающие за рубежом. В соответствии с федеральными законами от 17.12.2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и от 15.12.2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" граждане Российской Федерации имеют право на трудовую пенсию независимо от места их проживания, а иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на трудовую пенсию наравне с гражданами России при условии постоянного проживания на территории России, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Проблемы, однако, возникают в тех случаях, когда соответствующий договор между Россией и страной проживания пенсионера не заключен.

В отчетном году к Уполномоченному обратился инвалид Великой Отечественной войны, постоянно проживающий в Латвийской Республике, с жалобой на несправедливо низкий, по его мнению, уровень социальной поддержки со стороны России.

Осознавая ту ответственность, которую наше государство несет перед ветеранами, учитывая необходимость защиты и покровительства таким лицам, Уполномоченный в марте отчетного года направил Президенту Российской Федерации предложение рассмотреть в Российском организационном комитете "Победа" вопрос об издании указа о единовременных выплатах пенсионерам - гражданам России, постоянно проживающим в Латвийской, Литовской и

Эстонской республиках, в ознаменование 65-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне. В апреле отчетного года из Администрации Президента Российской Федерации со ссылкой на консолидированное мнение Минздравсоцразвития и Минфина России Уполномоченному сообщили о том, что его предложение поддержано быть не может по причине отсутствия на то финансовых возможностей.

К счастью, в конце декабря отчетного года Указом Президента Российской Федерации N 1584 предложенные Уполномоченным единовременные выплаты ветеранам указанной категории были все-таки установлены. (См. приложение 2.16.5.)

17. Право на жилище

Конституционное право на жилище предусматривает три вида обязательств государства перед своими гражданами: "негативные" - не допускающие произвольного лишения жилища; "стимулирующие" - создающие условия для осуществления права на жилище; и "позитивные" - позволяющие получить жилье бесплатно или за доступную плату малоимущим и иным указанным в законе категориям граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Важно подчеркнуть, что все три вида обязательств следует рассматривать как взаимосвязанные. Так, если государство не может в полной мере обеспечить условия для осуществления права на жилище, то есть выполнить свои стимулирующие обязательства, то оно, видимо, должно подумать о пропорциональном расширении своих позитивных обязательств. Такой вывод представляется логичным, ибо позитивные обязательства государства - это, по сути, механизм выравнивания возможностей граждан, находящихся в разных жизненных, социальных или профессиональных обстоятельствах, реализовать свое право на жилище.

Весьма показательно, что подавляющее большинство поступающих к Уполномоченному жалоб на нарушение права на жилище связано именно с неисполнением государством своих позитивных обязательств перед отдельными категориями граждан. В частности, перед детьми-сиротами, ветеранами войны, военнослужащими.

В своих докладах за прошлые годы Уполномоченный не раз обращал внимание на низкую эффективность системы "государственных жилищных сертификатов", которые выдаются военнослужащим при увольнении со службы. Продолжают поступать жалобы на невозможность "отovarить" жилищные сертификаты, на немалые трудности, связанные с их использованием.

В этой связи необходимо сказать о том, что с 1 января 2011 года прекращена выдача государственных жилищных сертификатов уволенным с военной службы гражданам, которых приняли на учет в качестве нуждающихся в жилье, до 1 января 2005 года. В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 08.12.2010 г. N 342-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе военнослужащих" и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан", уволенные с военной службы помимо предоставления жилого помещения в собственность либо по договору социального найма будут вправе получить единовременную денежную выплату на приобретение или строительство жилья.

Со своей стороны, Минобороны России связывает большие надежды с Федеральным законом от 20.08.2004 г. N 117-ФЗ "О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих". По информации Минобороны, только за первое полугодие отчетного года было открыто более 70 тыс. именных накопительных счетов для военнослужащих - участников накопительно-ипотечной системы (НИС). Впрочем, самими военнослужащими эта система воспринимается без особого оптимизма. Суммы накопительных взносов, перечисляемых на счета участников НИС, как правило, оказываются ниже рыночной стоимости жилья, положенного по социальным нормам, механизм индексирования накопительных взносов - не отработан. Иными словами, проблемы здесь примерно те же, что и при использовании жилищных сертификатов. Опыт показывает, чем сложнее система, тем хуже она работает. Оптимальным в этом смысле является предоставление реального жилья. В 2009 году военнослужащим было выделено 45 тыс. квартир, что, как ожидалось, должно было сократить "армию" нуждающихся в нем. На деле, однако, в первой половине 2010 года в очереди на жилье по-прежнему оставалось 93 тысячи военнослужащих.

К тому же возводившие дома для военнослужащих строительные фирмы не всегда добросовестно

выполняли свою работу. Часть домов вводилась с недоделками. Да и оформление документов на квартиру занимало у будущих жильцов порой от 5 до 8 месяцев.

В апреле 2009 года к Уполномоченному с коллективной жалобой обратились военнослужащие из г. Балашихи Московской области, которые не могли вселиться в предоставленные им квартиры из-за того, что чиновники Минобороны России "не спешили" с оформлением необходимых для этого документов. По этой причине новоселам не удавалось зарегистрироваться по месту жительства, от чего страдали их другие права - на социальное обеспечение, на участие в выборах и т.д.

Только после обращения Уполномоченного в Главную военную прокуратуру Департамент имущественных отношений Минобороны России в самом конце 2009 года подготовил все документы на искомые квартиры. В отчетном году заявители смогли, наконец, в них вселиться на полностью законных основаниях. Таким образом, поддающееся учету время проволочек составило около одного года. На самом деле оно было, конечно, намного больше, ибо к Уполномоченному заявители обратились за помощью, надо полагать, далеко не сразу.

Из года в год Уполномоченный получает жалобы на нарушение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которым жилье должно быть предоставлено в беспорядном и внеочередном порядке. На деле, конечно, имеющаяся на этот счет законодательная норма при всей своей четкости, безупречности и социальной важности соблюдается из рук вон плохо. Отчасти, видимо, потому, что эта категория юных российских граждан не в состоянии самостоятельно защитить свои права. Не случайно в подавляющем большинстве случаев отказ в предоставлении им жилья квалифицируется Уполномоченным как прямое нарушение действующего законодательства.

В сентябре 2009 года к Уполномоченному обратилась гражданка М., проживающая в Калужской области, с жалобой на отказ в предоставлении ей как сироте жилья вне очереди.

По результатам проверки было установлено, что М. длительное время, в течение семи лет, вела переписку с органами местного самоуправления. Последние же под разными предлогами отказывали ей в постановке на жилищный учет, в результате чего заявитель не была своевременной, то есть до достижения 23-летнего возраста, признана нуждающейся в улучшении жилищных условий.

Проработав вопрос в свете норм действующего законодательства, Уполномоченный направил губернатору области свое заключение о мерах по восстановлению прав М. Это обращение Уполномоченного было рассмотрено весьма поверхностно, а его рекомендации проигнорированы. В такой ситуации Уполномоченный считал необходимым оказать помощь заявителю, лично обратившись в судебные органы в защиту ее прав.

Решением Малоярославецкого районного суда Калужской области от 12.07.2010 г. жилищные права М. были наконец восстановлены. На все про все ушло восемь (!) лет. (См. приложение 2.17.1.)

Еще одной распространенной формой административного саботажа жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является обычная бюрократическая волокита, когда их права вроде бы и не отрицают, но ничего для реализации этих прав не делают.

В конце 2009 года к Уполномоченному обратилась гражданка А. из Республики Марий Эл. Заявитель сообщила, что девять лет назад она была включена в льготный список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в получении жилья и улучшении жилищных условий, но жильем до сих пор не обеспечена.

После вмешательства Уполномоченного прокурор Звениговского района направил в Звениговский районный суд, Республика Марий Эл, исковое заявление о предоставлении А. жилья.

Решением указанного суда от 02.03.2010 г. на орган местного самоуправления была возложена обязанность обеспечить А. жильем до истечения трех месяцев со дня вступления судебного решения в законную силу. Определением того же суда от 01.10.2010 г. способ и порядок исполнения этого судебного решения изменен и сторонами заключено мировое соглашение, согласно которому А. получила субсидию на приобретение (строительство) жилья.

На момент подписания доклада А. заключила договор об участии в долевом строительстве

многоквартирного дома по адресу: г. Йошкар-Ола, ул. Черныкова. Остается надеяться, что после всех своих мытарств А. не пополнит все же "армию" так называемых "обмануемых дольщиков".

Обеспечение благоустроенным жильем всех ветеранов Великой Отечественной войны является не просто обязанностью, но и священным долгом государства. Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2008 г. N 714 предусмотрены на этот счет особые меры. В январе 2010 года Президент Российской Федерации Указом N 30 расширил перечень ветеранов, подпадающих под действие Указа N 714, исключив из него ограничительное условие о необходимости постановки на учет до 1 марта 2005 года.

К сожалению, не все органы государственной власти страны на деле готовы исполнять эти Указы главы российского государства. Некоторые должностные лица, похоже, узнают о них только от Уполномоченного. Потом, впрочем, искомое жилье для ветерана нередко находится, даже несмотря на ограниченность жилищного фонда.

В апреле отчетного года газета "Комсомольская правда" в статье "Две мечты бездомного ветерана Николая Матвеева" рассказала о судьбе ветерана Великой Отечественной войны Н. Матвеева из Саратовской области, по причине отсутствия собственного жилья проживавшего фактически "на птичьих правах" в бараке у родственницы.

Не будучи до конца уверен в том, что должностные лица областной администрации выписывают эту центральную газету, Уполномоченный счел необходимым направить упомянутую публикацию Министру строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области с просьбой внимательно разобраться в нелегкой жизненной ситуации заслуженного человека. В результате такого вмешательства Уполномоченного ветерану Великой Отечественной войны Н. Матвееву была предоставлена однокомнатная квартира.

Неисполнение прямого предписания закона нередко констатируется Уполномоченным и в отношении граждан, проживающих в помещениях общежитий, принадлежащих органам местного самоуправления.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 29.12.2004 г. N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", лица, проживающие в жилых домах, принадлежащих государственным или муниципальным предприятиям и учреждениям, которые ранее использовались в качестве общежитий, а затем были переданы в ведение органов местного самоуправления, являются нанимателями занимаемых ими помещений по договору социального найма, несмотря на произведенную ранее регистрацию таких жилых домов в качестве общежитий.

Как показывает практика, органы местного самоуправления, игнорируя эту норму закона, всеми правдами и неправдами уклоняются от заключения с гражданами, живущими в общежитиях, договоров социального найма на занимаемые ими помещения. Отсутствие же такого договора ограничивает жилищные права граждан, лишая их возможности приватизировать свое жилье, встать на жилищный учет, получить медицинские и иные социальные услуги.

В отчетном году к Уполномоченному обратилась гражданка В., с 1992 года проживающая в комнате общежития, являющегося собственностью г. Москвы. Уполномоченный собственником орган заключил с ней срочный договор коммерческого найма на один год без права регистрации по месту жительства.

Проведя проверку обстоятельств дела и констатировав наличие нарушений прав заявителя, Уполномоченный в порядке ст. 27 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" направил префекту ЗАО г. Москвы рекомендацию устранить нарушения и заключить с заявителем договор социального найма на занимаемое жилое помещение.

Рассмотрев обращение Уполномоченного, и.о. префекта указал на отсутствие законных оснований заключить с В. договор социального найма, сославшись на то, что данный дом имеет статус "общежитие".

Не согласившись с доводами префектуры, Уполномоченный в ноябре отчетного года обратился в Солнцевский районный суд г. Москвы в защиту прав В. На момент подписания настоящего доклада исковое заявление Уполномоченного рассмотрено не было.

В целом, конечно, приходится признать, что государственные органы исполняют свои позитивные обязательства из рук вон плохо, десятилетиями "маринуя" в очередях на получение жилья наименее социально защищенных граждан. С тех пор, как большинство этих людей были поставлены на учет как нуждающиеся в жилье, правила его предоставления не раз менялись, первоначальные списки "очередников" частично утрачены. Не будучи в состоянии разобраться во всех хитросплетениях законодательных норм, сами "очередники" зачастую приходят в отчаяние, утрачивают веру в социальную справедливость, ожесточаются.

Уже свыше пяти лет Уполномоченный занимается делом гражданина А., проживающего в г. Воронеже. В далеком 1971 году А., к тому времени отец трех детей, был на общих основаниях поставлен на учет как нуждающийся в жилье. В 1984 году как главу многодетной семьи его перевели из общего в льготный список на получение жилья. Шли годы, дети достигли совершеннолетия, и семья А. в соответствии с законом перестала считаться многодетной.

В 2002 году А. как несовершеннолетнего узника фашизма включили в другой льготный список на получение жилья, в котором состояли участники Великой Отечественной войны. В 2006 году все списки нуждающихся в жилье объединили в один - единый список отдельных категорий граждан, имеющих право на меры социальной поддержки по обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета. В каждом новом списке А. присваивали новый порядковый номер, который то увеличивался, то уменьшался. В 1998 году номер А. в едином списке был 19, а в 2008 году - 11. (Под номером 1 в том же списке значился человек, поставленный на жилищный учет в 1968 году.)

В связи с тем, что очередь А. на предоставление ему жилья по договору социального найма еще не подошла, областная администрация предложила А. и его жене перебраться пока в дом-интернат для ветеранов и инвалидов войны и труда. От чего А. категорически отказался.

Проведя сорок лет в очереди на получение жилья, А. не находит рационального объяснения своим злоключениям. Четырежды по его заявлениям органы прокуратуры проводили проверку законности распределения жилья. В 1996 году районный суд рассматривал его иск к районной администрации. Нарушений закона в деле А. установлено не было. К такому же выводу пришел и Уполномоченный.

В этом, собственно говоря, и состоит главная проблема: действуя в соответствии с законом, чиновники нарушили конституционное право своего гражданина на жилище.

Понятно, что, имея огромную накопленную задолженность по своим позитивным обязательствам, государство объективно не в состоянии принять меры для их расширения. Но задуматься об этом необходимо. Ведь при нынешнем соотношении доходов среднестатистической российской семьи и рыночных цен на жилье последнее остается практически недоступным для десятков миллионов граждан, по существующим критериям нуждающихся в жилье, но не попадающих в категорию "малоимущих", а значит, лишенных государственных мер социальной поддержки.

Расширение позитивных обязательств государства в целях реализации конституционного права на жилье - крайне сложная комплексная задача, имеющая экономические, юридические, социальные, технические и иные аспекты. И все же в общем контексте модернизации социальной политики государства избежать ее решения не удастся. Нельзя допустить, чтобы ставший бессмертным благодаря перу М.А. Булгакова советский "квартирный вопрос" стал бессмертным в самом прямом смысле этого слова.

18. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

С 1 января отчетного года в нашей стране действует Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 г. N 2135-р. С 1 сентября отчетного года - об этом говорилось выше - вступил в силу Федеральный закон от 12.04.2010 г. N 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств", которым установлена система государственной регистрации цен на лекарственные препараты. Полномочиями по контролю за ценами в аптечных учреждениях наделен Росздравнадзор, а за региональными надбавками - Федеральная служба по тарифам. Уже первые проверки, проведенные по их линии, выявили массовые нарушения указанных нормативных актов. В апреле-мае отчетного года Росздравнадзор проверил 606 аптечных организаций. В 50 из

них жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства реализовывались без зарегистрированной цены, а в 111 - цены на такие лекарственные средства оказались выше предельно допустимых.

Жалобы на нарушения в области лекарственного обеспечения в отчетном году поступили к Уполномоченному из республик Дагестан и Карелия, а также из Амурской, Курской, Московской, Мурманской, Нижегородской областей, из городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Заявители часто сетовали на то, что медицинские учреждения формируют заявки на лекарства без учета реальной потребности в них и при этом отказывают больным в выписке льготных рецептов; на то, что даже при наличии льготного рецепта раздобыть по нему лекарства в аптеках зачастую невозможно. По-прежнему имеют место факты реализации подделок, а доступные большинству граждан недорогие лекарства повсеместно "вымываются" из ассортимента. В отчетном году к таким "традиционным" бедам добавилась еще одна - удаленность аптек, выдающих лекарства по льготным рецептам, от места жительства граждан. (См. приложение 2.18.1.)

Со своей стороны, Уполномоченный считает, что подобные "типичные" нарушения права на охрану здоровья и медицинскую помощь оказываются возможны в том числе в силу отсутствия четких нормативных методик определения цен на лекарственные препараты. Понятно, что производители склонны к завышению регистрационных цен, но без упомянутых методик установить такие факты непросто. В целом же, конечно, Федеральной антимонопольной службе следовало бы усилить контроль за соблюдением как производителями лекарственных препаратов, в том числе входящих в список жизненно необходимых и важнейших, так и предприятиями, их реализующими, требований антимонопольного законодательства.

В общем контексте защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь самым обсуждаемым вопросом отчетного года стали изменения условий оплаты "больничных листов". В октябре 2010 года Минздравсоцразвития России внесло в Государственную Думу законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 29.12.2006 г. N 255-ФЗ "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством". В пояснительной записке к законопроекту отмечалось, что предлагаемые изменения необходимы в целях оптимизации расходов и обеспечения сбалансированности бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации.

Первоначально предлагалось внести следующие изменения: увеличить стаж работы, на основе которого исчисляются размеры пособий по временной нетрудоспособности в процентах от среднего заработка; увеличить до двух календарных лет, предшествующих году наступления страхового случая, базу для исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; увеличить до трех количество больничных дней, оплачиваемых за счет работодателя.

Изучив законопроект, Уполномоченный направил в Государственную Думу свои замечания, указав на то, что его принятие в предложенной редакции ущемило бы права социально уязвимых слоев населения: молодых работников, беременных женщин и матерей с малолетними детьми. Следствием принятия законопроекта стало бы, очевидно, и увеличение общего числа случаев выхода на работу не до конца выздоровевших работников.

Все это, по мнению Уполномоченного, нарушило бы положения ч. 2 ст. 55 Конституции нашей страны о недопустимости издания в Российской Федерации - как социальном государстве - законов, умаляющих права и свободы человека. (См. приложение 2.18.2.)

8 декабря 2010 года Федеральный закон N 343-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" был принят. Предложения об увеличении стажа работы применительно к исчислению размера пособий по временной нетрудоспособности были исключены. В то же время, депутаты одобрили поправки, установившие обязанность работодателя осуществлять выплаты по "больничному листу" в течение первых трех дней болезни. Расчет среднего заработка для исчисления пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком решено было производить за два календарных года, а

не за один год, как раньше. И уже 25 февраля 2011 года Федеральным законом N 21-ФЗ "О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" и статьи 2 и 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством" в ст. 14 вышеупомянутого Закона были внесены изменения, уточняющие порядок перехода к новым расчетам пособий по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком. В течение двух лет - с 1 января 2011 года по 31 декабря 2012 года - обратившееся лицо должно самостоятельно выбрать порядок назначения, исчисления и выплаты этих пособий: по нормам закона, действовавшего до 1 января 2011 года, исходя из среднего заработка, рассчитанного за последние 12 месяцев, либо по новому - из расчета среднего заработка за последние два календарных года.

Следует также отметить, что к Уполномоченному регулярно поступают жалобы на неисполнение либо ненадлежащее исполнение страхователями обязанности по выплате пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком, закрепленной в ч. 1 ст. 13 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством". Анализ этих обращений, а также информации, поступающей по тем же вопросам от уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что работодатели в сфере малого и среднего бизнеса допускают немало нарушений социальных прав работников, не выплачивая им или выплачивая не в полном объеме или несвоевременно указанные пособия. С учетом изложенных обстоятельств Уполномоченный предложил дополнить законопроект "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством", возложив обязанность по выплате пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком на страховщика - Фонд социального страхования Российской Федерации.

В целом, оценивая обеспечение населения нашей страны медицинской помощью, Уполномоченный не может не констатировать, что проблема дискриминации проявляется и здесь. Суть проблемы в отсутствии должных механизмов, компенсирующих объективное неравенство, в котором в вопросах охраны здоровья находятся наименее социально защищенные граждане: дети, пенсионеры, лица, лишенные свободы.

Следует в этой связи обратить особое внимание на вопрос оказания медицинской помощи детям, страдающим редкими (орфанными) заболеваниями, такими, в частности, как мукополисахаридоз. Это тяжелейшее, прогрессирующее, наследственное заболевание сопровождается поражением нервной системы, внутренних органов и опорно-двигательного аппарата. Без надлежащего дорогостоящего лечения больные дети быстро становятся инвалидами и редко доживают до совершеннолетия. Вопрос об эффективной помощи таким детям в конечном итоге упирается в деньги. Тот факт, что заболевания, подобные названному, крайне редки, определяет выпуск лекарств очень малыми партиями. Что, в свою очередь, влияет на стоимость препаратов, которая измеряется миллионами рублей в год на одного ребенка. Обеспечивая реализацию конституционного права своих граждан на охрану здоровья, законодатель предусмотрел обязанность региональных властей финансировать приобретение таких лекарств. Однако не каждый субъект Российской Федерации в состоянии нести столь существенные расходы.

В феврале отчетного года Уполномоченный по правам человека в г. Москве обратился к федеральному Уполномоченному с просьбой о содействии в правовом урегулировании порядка оказания медицинской помощи детям, страдающим мукополисахаридозом. Полагая, что решению проблемы может способствовать лишь полное или частичное финансирование закупок соответствующих лекарственных средств из федерального бюджета, Уполномоченный неоднократно обращался в Правительство Российской Федерации. Он предлагал включить мукополисахаридоз в Перечень социально значимых заболеваний, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 г. N 715. По мнению федерального Уполномоченного, предлагаемая мера позволила бы в равных пропорциях разделить затраты на закупку препаратов, показанных при таком заболевании, между федеральным бюджетом и бюджетом субъектов Российской Федерации.

По состоянию на конец отчетного года указанные предложения Уполномоченного не нашли понимания ни в Минфине, ни в Минздравсоцразвития России. (См. приложение 2.18.3.)

И все же вопросы помощи детям не остаются без внимания. В мае 2010 года состоялась встреча Председателя Правительства Российской Федерации с участниками пятого ежегодного концерта Благотворительного фонда "Подари жизнь". По итогам этой встречи Председатель Правительства дал поручение Минздравсоцразвития России и другим министерствам разработать проект закона о внесении изменений в законодательные акты, предусматривающих определение редких заболеваний, а также положение о порядке формирования перечня лекарственных средств для их лечения, и ускорить подготовку соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

В июле отчетного года Минздравсоцразвития России опубликовало проект федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации". В законопроекте дано определение редких заболеваний, содержатся предложения о регулировании вопросов, связанных с оказанием медицинской помощи больным с такими заболеваниями и их лекарственным обеспечением. 29 сентября 2010 года было принято Постановление Правительства Российской Федерации N 771, утвердившее Правила ввоза лекарственных средств для медицинского применения на территорию Российской Федерации. В документе особо оговариваются правила ввоза незарегистрированных лекарственных препаратов для оказания медицинской помощи по жизненным показаниям конкретного пациента. С учетом всех этих обнадеживающих изменений Уполномоченный намерен продолжить работу по продвижению своего предложения о финансировании закупок препаратов для лечения мукополисахаридоза.

Немалые трудности имеются в сфере медицинского обеспечения пенсионеров. Один из парадоксов нашей не вполне устроенной жизни в том, что уже не работающим в связи с возрастом гражданам требуется больше средств на лечение как раз тогда, когда источники этих средств сокращаются, а то и вовсе иссякают. В таких обстоятельствах пенсионеры особо нуждаются в приоритетном внимании со стороны государства. Причем все пенсионеры без исключения, а не только те, кто обладает какими-либо льготами.

Впрочем, не все обстоит благополучно и с медицинским обеспечением пенсионеров-льготников. Так, например, военным пенсионерам государство предоставило право на бесплатное зубное протезирование. Однако этот вид медицинской помощи оказывается им лишь в военно-медицинских учреждениях, многие из которых ликвидированы или подлежат ликвидации. В результате военные пенсионеры зачастую утрачивают возможность получить гарантированную им законом медицинскую помощь, поскольку добраться до находящихся далеко от дома военных поликлиник или госпиталей им и материально, и физически трудно.

Еще одна категория граждан, нуждающихся в дополнительных мерах по обеспечению медицинской помощью, - это лица, временно лишённые свободы в учреждениях различного типа, например, в следственных изоляторах, медицинских вытрезвителях, изоляторах временного содержания и т.п.

По результатам проверок, проведенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, свыше 90% лиц, заключенных под стражу и осужденных, имеют различные заболевания, из них более 43% - социально значимые: туберкулез, гепатит, ВИЧ-инфекция. О неутешительном состоянии дел в этой сфере свидетельствует и статистика обращений к Уполномоченному, в отчетном году каждое десятое касалось неудовлетворительных условий содержания, в том числе проблем медико-санитарного обеспечения, в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Особую остроту вопросу придала смерть С. Магнитского в следственном изоляторе г. Москвы, юриста одного из коммерческих предприятий. Этот, к сожалению, не единичный случай, еще раз подтвердил наличие ряда серьезных проблем в функционировании отечественной уголовно-исполнительной системы. В связи с чем Уполномоченный вновь напомнил о необходимости переподчинения медицинского персонала ФСИН России Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Ранее по этому вопросу Уполномоченный трижды безрезультатно обращался в федеральные органы исполнительной власти.

Стоит упомянуть о том, что в конце 2009 года Уполномоченный обращался в Минюст России с предложением рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования порядка

применения меры пресечения в виде содержания под стражей с использованием института освобождения из-под стражи по болезни. К сожалению, реакция Минюста России последовала лишь после череды трагических смертей в следственных изоляторах. Уполномоченному был направлен искомый законопроект, а уже в конце отчетного года Федеральным законом от 29.12.2010 г. N 434-ФЗ "О внесении изменений в ст. 110 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статью 24 Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" ч. 1 ст. 110 УПК РФ была дополнена нормой, конкретизирующей порядок изменения меры пресечения на более мягкую при выявлении у подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления тяжелого заболевания, препятствующего его содержанию под стражей, и удостоверенного медицинским заключением. Вслед за этим Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.01.2011 г. N 3 "О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений" были утверждены Правила медицинского освидетельствования подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений; Перечень тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений; Форма медицинского заключения о наличии (отсутствии) тяжелого заболевания.

Кроме того, в отчетном году ФСИН России начата работа по внедрению экспериментальной модели совершенствования медицинской службы уголовно-исполнительной системы. Модель предполагает создание в составе ФСИН России централизованной медицинской службы, подчиненной только специальному структурному подразделению центрального аппарата и независимой от территориальных органов ФСИН. Отработку новой организационной модели планируется провести в 2011 году в учреждениях ФСИН в г. Санкт-Петербурге, а также в Ленинградской и Тверской областях. Считая такое предложение приемлемым, особенно в среднесрочной перспективе, Уполномоченный с интересом и без предубеждения ожидает результатов эксперимента.

19. Право на благоприятную окружающую среду

В силу целого комплекса объективных и субъективных причин взаимодействие современной цивилизации с окружающей средой становится все более противоречивым и конфликтным. В таких условиях особую актуальность приобретает задача совершенствования государственно-правового механизма защиты конституционного права на благоприятную окружающую среду. Как юридическая конструкция это право является по своей сути тематическим "срезом" ряда других прав и свобод. Составными частями права на благоприятную окружающую среду выступают права на жизнь, охрану здоровья, доступ к информации, уважение частной жизни и справедливую компенсацию. В философском плане право на благоприятную окружающую среду может быть с полным основанием названо "правом будущих поколений". Очевидно также и то, что право на благоприятную окружающую среду, как, возможно, никакое другое, принадлежит не только индивиду, но и общностям людей, в конечном счете, человечеству в целом.

В рамках такого позиционирования права на благоприятную окружающую среду нельзя не признать наличие немалых проблем с его защитой как в России, так и в других развитых странах. Отчасти потому, что большинство моделей развития сопряжены с возрастающим воздействием человека на окружающую среду. И потому, что меры для ее защиты, по сути дела, неизбежно увеличивают издержки экономики. А это, в свою очередь, опосредованно не может не сказываться на положении с другими правами человека, прежде всего, социальными. И потому, что советская привычка не "ждать милостей от природы", а брать их у нее, помноженная на вульгарные законы рынка и всевластие бюрократии, лишь усугубляет проблемы экологии. И, наконец, потому, что очень многие граждане нашей страны еще только учатся воспринимать эти проблемы через призму своих прав и обязанностей государства.

Впрочем, все сказанное не может служить оправданием того, что не менее 20 миллионов граждан нашей страны постоянно дышат воздухом, в котором существенно, порой в разы, превышены нормативы содержания вредных веществ.

В отчетном году к Уполномоченному поступила жалоба группы жителей д. Подберезье Новгородского района Новгородской области на ухудшение условий проживания, связанных с деятельностью завода по изготовлению древесно-стружечных плит. По утверждению

заявителей, экологическая обстановка в поселении была плохой и раньше: вредные выбросы в атмосферу практиковал целый ряд местных предприятий. Однако с вводом в эксплуатацию в сентябре 2006 года завода по изготовлению ДСП она стала совершенно нетерпимой.

Рассмотрев полученную жалобу, Уполномоченный обратился к руководителю Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека с просьбой о ее проверке.

Управление Роспотребнадзора Новгородской области вместе с научными учреждениями г. Санкт-Петербурга провели работы по санитарно-эпидемиологической оценке завода как источника загрязнения атмосферного воздуха и объекта риска для здоровья населения.

Информация заявителей подтвердилась. Было также констатировано, что средние показатели заболеваемости жителей поселения, как детей, так и взрослых, заметно превышают такие же показатели в других населенных пунктах области.

По итогам проверки областное Управление Роспотребнадзора направило соответствующие письма губернатору области и его заместителям, главе районной администрации, областному и районному прокурору, а также главному федеральному инспектору по Новгородской области. К заводу были применены меры административного воздействия в виде штрафа, а вопрос о прекращении им вредных выбросов в атмосферу взят на контроль областным Управлением Роспотребнадзора.

На этом можно было бы поставить точку, если бы не одно тревожное обстоятельство. Опасное для здоровья людей производство было запущено совсем недавно и, казалось бы, должно было отвечать нынешним экологическим стандартам. На деле вышло с точностью до наоборот. Кто понес за это ответственность, выяснить так и не удалось. (См. приложение 2.19.1.)

Осознание обществом необходимости юридического регулирования отношений, возникающих при реализации естественного права человека на благоприятную окружающую среду, привело к появлению законодательных норм в области экологии. Эти нормы, однако, нуждаются в серьезном совершенствовании на предмет восполнения имеющихся пробелов, более четкого определения экологических стандартов, а также ответственности за их нарушение. Остро необходимо перейти от декларативных норм к нормам прямого действия. Стоило бы также подумать о нормативной конкретизации права граждан на информацию о состоянии окружающей среды.

Отчетный год жестко поставил в повестку дня вопросы повышения эффективности механизмов государственного контроля за окружающей средой. Отдельная задача - разработка комплексных мер возмещения ущерба правам граждан, возникающего вследствие экологических бедствий. Лесные пожары, обрушившиеся на целый ряд регионов России летом отчетного года, лишили многих их жителей всего имущества. Посетив некоторые из этих регионов, Уполномоченный счел необходимым выступить со специальным заявлением, обратив в нем внимание на проблемы, выявившиеся в работе государственных органов с пострадавшими гражданами. В частности, имела место путаница в информировании граждан о критериях возмещения ущерба. Порой складывалось впечатление, что и сами представители власти не вполне владеют этими критериями. Простые вопросы, например, о том, какая компенсация положена за сгоревшую дачу; будет ли разрешено погорельцам приватизировать предоставленное муниципальное жилье, а если будет, то на каких условиях, - оставались в первое время без четких ответов.

Крайне слабо были информированы граждане о порядке, времени работы и полномочиях различных местных органов (штабов, комиссий), решавших вопросы обустройства и обеспечения погорельцев. Вообще надо сказать, недостаток информации в чрезвычайной ситуации - вещь обычная и в какой-то мере, видимо, неизбежная. Тем не менее следует помнить о том, что именно в таких ситуациях защита государством права граждан на максимально полную и достоверную информацию приобретает особую важность.

От природных катаклизмов и экологических бедствий не застрахован никто. Именно поэтому к их возникновению нужно готовиться заблаговременно, в том числе разрабатывая единые, четкие и понятные всем правила поведения органов власти.

Одной из ключевых составляющих конституционного права на благоприятную окружающую

среду является право граждан на создание общественных экологических объединений и организаций. Общественные и иные некоммерческие объединения, выполняющие экологические функции, имеют права в области охраны окружающей среды в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 10.01.2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

Право граждан на благоприятные условия жизни предполагает не только реальную возможность проживать в отвечающей международным и государственным стандартам природной среде, но и право участвовать в подготовке, обсуждении и принятии любых решений в области экологии, а также осуществлять контроль за их реализацией. Право граждан, общественных объединений и юридических лиц на информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране предусмотрено в статьях 11 и 12 Федерального закона "Об охране окружающей среды", в статьях 2, 6, 56, 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в ст. 19 Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха", в ст. 67 Земельного кодекса Российской Федерации, в ст. 3 Федерального закона "Об отходах производства и потребления", в статьях 6, 19 Федерального закона "Об экологической экспертизе", в ст. 49 Лесного кодекса Российской Федерации, в статьях 6, 27 Водного кодекса Российской Федерации, в ст. 10 Федерального закона "О животном мире" и др. Законов, одним словом, много, однако практика их применения в той части, которая касается права общества на информацию, далека от совершенства. Граждане, пытающиеся получить сведения об экологических угрозах и о мерах противодействия этим угрозам, нередко сталкиваются с закрытостью сведений, получая в свой адрес лишь резолютивные выводы.

Отчетный год прошел под знаком острой общественной полемики по вопросу о строительстве автомагистрали Москва - Санкт-Петербург через лесопарк в г. Химки Московской области. Маршрут автомагистрали был намечен уже несколько лет назад на основании заключения экологической экспертизы. Вывод экспертов был как будто однозначен: вырубка просеки для строительства не нарушит экосистему лесопарка. Многие жители города, будучи категорически не согласны с этим выводом, потребовали от городских властей проведения публичного обсуждения по вопросу о защите их права на благоприятную окружающую среду. В чем им было отказано. Реализуя свое конституционное право на свободу собраний, жители города прибегли к митингам и пикетам протеста против строительства. А нанятые подрядчиком "неустановленные лица" при попустительстве, а порой и при содействии местных правоохранительных органов ответили на эти законные действия граждан провокациями и насилием. Несколько наиболее активных борцов за Химкинский лес были искалечены. В итоге рядовой поначалу конфликт местного значения превратился в общенациональный. К участию в нем подключились разные, в том числе и вполне безответственные, политические силы. Для того чтобы заставить власти прислушаться к мнению несогласных с вырубкой леса граждан, потребовалось вмешательство Президента Российской Федерации.

В конце концов решение о строительстве автомагистрали через Химкинский лес было подтверждено. Проблема, однако, осталась. Суть ее в противоправном нежелании чиновников прислушиваться к мнению людей, стремящихся всего лишь реализовать свои конституционные права на благоприятную окружающую среду и на свободу собраний.

В отчетном году лидер Движения в защиту Химкинского леса Ч. обратилась к Уполномоченному с жалобой. Заявитель сообщила о том, что группа активистов-экологов потребовала от властей ознакомить жителей города с необходимой для строительства разрешительной документацией, а получив отказ, прибегла к публичному выражению протеста против него. Что привело к росту социальной напряженности в городе.

В связи с рассмотрением жалобы Ч. Уполномоченный неоднократно направлял как в Генеральную прокуратуру России, так и в прокуратуру Московской области просьбы о проверке соблюдения законности при производстве работ по вырубке деревьев в Химкинском лесопарке и о принятии должных мер прокурорского реагирования в случае выявления нарушений. В полученных из органов прокуратуры ответах содержалась всего лишь стандартная формула о том, что "оснований для принятия мер прокурорского реагирования не усматривается".

В июле отчетного года Уполномоченный обратился в областную прокуратуру в связи с задержанием сотрудниками правоохранительных органов группы экологов и журналистов, собравшихся в Химкинском лесу. Несмотря на то что к участникам этой мирной акции была явно необоснованно применена при задержании сила, ответ из областной прокуратуры содержал все ту

же стандартную формулу, то есть был не более чем казенной отпиской.

В целом, как представляется, отчасти даже несколько запоздалое пробуждение общественной активности в защиту конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду следует рассматривать как свидетельство зрелости, постепенно обретаемой нашим гражданским обществом. Принципиально важно в таких условиях избежать искусственной политизации проблем экологии. Добиться этого можно только путем содержательного и равноправного диалога органов власти и институтов гражданского общества.

20. Право на образование

По мере стабилизации социально-экономического положения России образование, от которого в нашей стране во многом зависит профессия, карьера и общественное положение человека, вновь становится одной из главных жизненных ценностей. В таких условиях конституционное право на образование закономерно оказывается одним из наиболее востребованных. Социальными заказчиками этого права выступают как родители, так и их дети, то есть большинство россиян.

Вместе с тем почта Уполномоченного и вся практика его деятельности свидетельствуют о том, что реализация права на образование по-прежнему сопряжена с немалыми трудностями и проблемами. Едва ли не главной из них является открытое или латентное нарушение принципа общедоступности образования, что, конечно, противоречит статьям 19 и 43 Конституции Российской Федерации. У этого социально опасного явления имеются как объективные, так и субъективные причины, в которых следует разобраться.

Общеизвестно, что для многих родителей реализация права их детей на образование начинается с тянущихся порой по несколько лет очередей в дошкольные учреждения. В малонаселенных сельских районах единственные на всю округу детский сад или школа могут быть и вовсе закрыты, например, по причине малого количества детей, отсутствия квалифицированного персонала, ветхости строения или его несоответствия нормам пожарной безопасности. Экономическая целесообразность административных решений такого рода, как правило, не вызывает сомнений. Однако у этой вроде бы объективной картины имеется и субъективная сторона: за каждым конкретным случаем стоят неуважение или как минимум недостаточное внимание к праву на образование со стороны соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

В марте отчетного года к Уполномоченному обратилась группа родителей, чьи дети обучаются в Залесной общеобразовательной школе (Вешкаймский район Ульяновской области). Заявители сообщили о том, что право их детей на образование было нарушено в связи с ликвидацией указанного образовательного учреждения без письменного уведомления и согласия схода местных жителей, что противоречит п. 5 ст. 34 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. N 3266-1 "Об образовании". Согласившись с доводами заявителей, Уполномоченный направил обращение в прокуратуру Вешкаймского района. Согласно полученному ответу, изложенные заявителями факты полностью подтвердились. Больше того, аналогичные нарушения были выявлены и по ряду других образовательных учреждений.

В связи со вновь открывшимися обстоятельствами начальнику управления образования администрации муниципального образования "Вешкаймский район" было объявлено предостережение о недопустимости нарушений прав граждан. Администрация района это предостережение проигнорировала, издав Постановление о ликвидации пяти образовательных учреждений, в том числе и Залесной общеобразовательной школы. Нарушение закона удалось устранить только после того, как районная прокуратура направила в областной суд исковое заявление о признании указанного Постановления незаконным. Исковое заявление было удовлетворено в полном объеме, а решение о ликвидации пяти поселковых образовательных учреждений отменено.

Право свыше 400 детей школьного и дошкольного возраста на образование было, таким образом, восстановлено. Вопрос же о том, почему для этого потребовалось вмешательство столь многих людей и государственных органов - остался, как обычно, открытым.

С увеличением рождаемости растет спрос на услуги дошкольных образовательных учреждений, которых хронически не хватает. Причем не только потому, что новых детских садов строится

мало, но и потому, что уже существующие здания повсеместно используются не по назначению. Неписанные законы "экономики дефицита" неизбежно порождают поборы с родителей, маскируемые порой под некие "добровольные пожертвования". Аналогичная практика поборов укоренилась и в общеобразовательных школах, которых тоже не хватает. Понятно, что нормальные родители стремятся оградить своих детей от проблем и скорее заплатят требуемую мзду, нежели обратятся с заявлением в правоохранительные органы. По этой же причине жалоб на поборы в образовательных учреждениях поступает сравнительно немного и к Уполномоченному. Зато те, что все же поступают, позволяют говорить о практике незаконных поборов как о давно и прочно укоренившейся системе.

В апреле отчетного года к Уполномоченному обратились родители учащихся школы N 20 станицы Суворовской Предгорного района Ставропольского края. Как сообщили заявители, администрация школы на протяжении ряда лет взимает с них "добровольные взносы" на ремонт помещений и другие нужды.

По просьбе Уполномоченного районная прокуратура провела проверку, которая подтвердила, что администрация школы действительно нарушала нормы законодательства, иницируя сбор денег с родителей учащихся. При этом договоры пожертвования с родителями не заключались, а собранные суммы никак не оформлялись и на внебюджетный счет не перечислялись. Общая сумма средств, которую взимали с родителей на ремонт школы, определялась администрацией школы произвольно, а их расходование осуществлялось бесконтрольно. Деньги, оставшиеся от ремонта, использовались на прочие нужды школы.

По результатам проверки прокурор Предгорного района вынес представления об устранении нарушений. Представления были удовлетворены. Приказом начальника отдела образования администрации Предгорного муниципального района Ставропольского края директору школы за допущенные нарушения закона сделано замечание. Такое же наказание распоряжением главы районной администрации было наложено и на самого начальника отдела образования.

Анализируя описанную конфликтную ситуацию, Уполномоченный не может не констатировать ее типичность и обыденность. В силу этого, по мнению Уполномоченного, профилактика подобных нездоровых явлений должна включать не только инициативные проверки образовательных учреждений даже в отсутствие жалоб родителей, но также и широкую разъяснительную кампанию среди педагогов и родителей учащихся.

Чрезвычайно остро стоит сегодня и проблема доступа к образованию детей с ограниченными возможностями здоровья. Эта проблема еще больше осложняется, если ребенку необходимо посещать специализированное образовательное учреждение или же интегративную группу (класс) в комбинированном образовательном учреждении в связи с заболеванием.

Следует признать, что все основополагающие нормативные акты в сфере образования (Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации "Об образовании", Федеральный закон от 22.08.1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Федеральный закон от 24.11.1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", Конвенция о правах ребенка и др.) не в полной мере регулируют вопросы обучения и воспитания детей с ограниченными возможностями здоровья, и их последующей интеграции в общество. Для устранения существующих пробелов очень бы пригодился специальный федеральный закон, детально регламентирующий все аспекты реализации прав этой категории граждан на получение образования. Нелишне отметить, что еще в 1999 году соответствующий законопроект был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации, но тогда же был отклонен Президентом России.

Большим шагом в верном направлении стало подписание нашей страной Конвенции о правах инвалидов, предусматривающей обязанность государств-участников обеспечить инклюзивное образование на всех уровнях (когда ребенок-инвалид зачисляется в обычную группу образовательного учреждения, общается, воспитывается и обучается вместе со здоровыми сверстниками). При этом Конвенция впервые рассматривает вопросы реализации прав инвалидов не в контексте их приспособления к жизни общества. Философия Конвенции в том, что жизнь всего общества должна быть организована с учетом потребностей и особенностей самих инвалидов. К сожалению, указанная Конвенция, подписанная нашей страной еще в 2008 году, до

сих пор не ратифицирована.

В отчетном году группа родителей детей с синдромом Дауна из г. Красногорска Московской области обратилась к Уполномоченному с жалобой на нарушение прав дошкольников на образование и социальную адаптацию в обществе, поскольку в городе не существует детских садов, готовых их принять. Многочисленные обращения родителей в различные инстанции с просьбой обеспечить их детям получение образования в инклюзивной форме в обычных дошкольных учреждениях оказались безрезультатны.

После обращения Уполномоченного в областное Министерство образования вопрос был решен положительно, хотя и не без труда. В настоящее время дети с ограниченными возможностями здоровья посещают дошкольные учреждения общего типа, что, по мнению детских психологов, положительно сказывается на их интеграции в общество.

Говоря о проблемах доступа к образованию детей с ограниченными возможностями здоровья, нельзя обойти вниманием очевидные достижения властей г. Москвы, которые прилагают большие усилия для ее разрешения. Пробные программы инклюзивного образования, осуществленные в образовательных учреждениях города, дали хорошие результаты. Весной отчетного года в г. Москве - пока единственном субъекте Российской Федерации - был принят Закон от 28.04.2010 г. N 16 "Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья в городе Москве", а уже 1 сентября 2010 года более 160 образовательных учреждений города провели набор детей этой категории. В ряде других субъектов Российской Федерации - республиках Карелия и Саха (Якутия), Ленинградской, Самарской, Томской, Ярославской областях и др. - разработаны концептуальные документы по этим же вопросам, в то время как обучение детей ведется пока в рамках целевых программ.

Одним словом, для решения проблемы доступа к образованию детей с ограниченными возможностями здоровья делается немало. Еще больше, однако, предстоит сделать. Среди очередных задач: принятие, в первую очередь на федеральном уровне, соответствующих нормативных актов, определение порядка финансирования и др. Не менее важно повысить информационную осведомленность общества с тем, чтобы постепенно изменить его отношение к нуждам и потребностям этой категории детей.

В 2009 году Уполномоченный поддержал инициативу Президента России о проведении в ряде регионов эксперимента по преподаванию учебного курса "Основы религиозных культур и светской этики", включающего следующие модули: основы православной культуры, основы исламской культуры, основы буддийской культуры, основы иудейской культуры, основы мировых религиозных культур и основы светской этики. По окончании двухгодичного эксперимента этот предмет планируется ввести во всех школах в качестве обязательного. В отчетном году представитель Уполномоченного был включен в состав Межведомственного координационного совета по реализации плана мероприятий по апробации в 2009-2011 годах комплексного учебного курса для общеобразовательных учреждений "Основы религиозных культур и светской этики".

Главными целями преподавания указанного учебного курса являются: воспитание у обучающихся толерантного и уважительного отношения к людям, исповедующим разные религии или не исповедующим никакой; расширение кругозора; овладение базовыми знаниями о главных мировых религиях. Преподавание должно вестись только дипломированными светскими преподавателями, прошедшими специальную подготовку.

Не секрет, что в преддверии запуска эксперимента общественного консенсуса относительно его целесообразности достигнуто в полной мере не было. Высказывались, в частности, опасения, как бы результат эксперимента не оказался противоположен ожидаемому, поскольку преподавание основ религиозной культуры в увязке с конфессиональной принадлежностью, например, православной культуры - православным, а мусульманской - мусульманам, не сблизит, а, наоборот, еще больше "разведет" верующих разных конфессий.

Предварительные результаты эксперимента, как представляется, дают основания говорить о том, что его осуществление не привело к обострению отношений между учащимися по мировоззренческому, религиозному или национальному признакам. По данным Министерства образования и науки Российской Федерации, не менее 78% родителей, даже родители, не исповедующие никакой религии, положительно восприняли саму идею преподавания основ

религиозной культуры и светской этики в рамках программ общеобразовательных школ. Со своей стороны, Уполномоченный констатирует отсутствие в отчетном году жалоб от граждан, не согласных с проведением эксперимента.

Выбор модуля осуществляется в достаточно точном соответствии с конфессиональной и этнической принадлежностью учащихся: например, в Чеченской Республике изучение основ исламской культуры предпочли 99,6% учащихся; в Карачаево-Черкесии основы исламской культуры решили изучать 37%, а основы православной культуры - 20% учащихся, в то время как остальные выбрали изучение основ светской этики; в Костромской области изучение основ православной культуры выбрали 75% учащихся.

Конституция нашей страны определяет Российскую Федерацию как светское государство, в котором ни одна религия не признается господствующей, а религиозные объединения отделены от государства. Помимо этого Федеральный закон от 26.09.1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" закрепляет положение о том, что государство обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (п. 2 ст. 4). И лишь по просьбе родителей, с согласия детей, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, возможно обучение детей религии вне рамок обязательной образовательной программы религиозной организацией (п. 4 ст. 5). Установленные нормы закона должны соблюдаться всеми без исключения образовательными учреждениями. В то же время, как представляется, было бы ошибкой относить к процессу образования любую целенаправленную деятельность по обучению и воспитанию детей, а все учреждения, обучающие детей каким-либо навыкам или знаниям, считать образовательными.

В отчетном году к Уполномоченному обратился руководитель местной религиозной организации евангельских христиан-баптистов г. Миллерово Ростовской области с жалобой на привлечение к административной ответственности за учреждение религиозного кружка и клуба для детей "Будущее".

В отношении этой религиозной организации было вынесено постановление мирового судьи судебного участка N 1 Миллеровского района Ростовской области от 18.06.2010 г. о наложении штрафных санкций в размере 10 тыс. рублей ввиду совершения ею правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.20 КоАП РФ (осуществление образовательной деятельности без лицензии).

Религиозная организация образовала кружок и клуб для детей в целях их обучения своему вероучению. Занятия в них проводились исключительно прихожанами церкви, без привязки к каким-либо государственным стандартам и образовательным программам, а также без итоговой аттестации и выдачи документов об образовании.

Изучив доводы заявителей, Уполномоченный обратился с ходатайством об отмене указанного постановления мирового судьи в Ростовский областной суд. В январе 2011 года жалоба была принята к рассмотрению в порядке надзора. На момент подписания настоящего доклада решение суда вынесено не было. (См. приложение 2.20.1.)

В целом, по мнению Уполномоченного, следует исходить из того, что деятельность религиозных объединений по религиозному воспитанию и обучению детей основам своего вероучения осуществляется на основе п. 1 ст. 6 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и не требует получения разрешений и лицензии на образовательную деятельность. Напротив, деятельность религиозных объединений по подготовке служителей и религиозного персонала, а также ведение ими образовательной деятельности, в рамках которой реализуются установленные государством стандарты и программы и осуществляется итоговая аттестация обучающихся с выдачей документа об образовании установленного образца, возможны только на основе соответствующей государственной лицензии.

21. Право на свободу творчества и доступ к культурным ценностям

Конституция нашей страны гарантирует каждому свободу творчества, то есть право заниматься литературной, художественной, научной, технической, педагогической и любой другой творческой деятельностью без цензуры и иного воспрепятствования со стороны государства. В отчетном году это право оказалось в центре острой общественной полемики в связи с тем, что

сразу несколько граждан, совершивших, как они считали, акты творчества, стали фигурантами уголовных дел по обвинению в разжигании ненависти между социальными группами.

Любая высказанная идея, любая публичная позиция всегда найдет как сторонников, так и противников, споры между которыми в нашем еще не привыкшем к плюрализму обществе зачастую принимают резкий ожесточенный характер, как говорится, с переходом на личности. Между тем вопрос о той грани, которая отделяет допустимое в свободной стране самовыражение от неприемлемых и наказуемых публичных оскорблений, нарушающих чьи-то права, концептуально не решен нигде в мире. Не имея готового ответа на этот вопрос, Уполномоченный хотел бы выслушать мнение специалистов и всех заинтересованных граждан. Вместе с тем он обратил внимание на то, что поиск оптимального ответа в последнее время все активнее ведется в направлении добровольных ограничений или предупреждений, которыми сопровождают свои творения сами авторы или их дистрибьюторы. Так, в сети Интернет укореняется система классификации сайтов, содержащих сцены насилия или секса, ненормативную лексику и так далее, призванная предупредить пользователей о необходимости воздержаться от их случайного просмотра. В рамках той же парадигмы демонстрируемые фильмы все чаще содержат указания о возрасте, с которого рекомендован их просмотр. Отдельные журналы и товары продаются только в запечатанном виде. Все подобные меры объединяет общий подход к публично демонстрируемым актам творчества как к продукту массового потребления. Соответственно на автора произведения возлагается публичная обязанность об информировании потенциальных потребителей о свойствах своего творения. Уполномоченный склонен считать, что отсутствие подобного предупреждения может в какой-то мере рассматриваться как покушение на права других лиц при реализации права на свободу творчества, демонстрируемого публично. Наличие же предупреждения, сделанного в открытой и исчерпывающей форме, должно, очевидно, интерпретироваться прямо противоположным образом.

Одним из самых громких в рамках спора о свободе творчества оставался в отчетном году конфликт вокруг выставки "Осторожно: религия!", двух организаторов которой Таганский районный суд г. Москвы признал виновными в возбуждении ненависти либо вражды по признакам отношения к религии.

Рассматривая конфликт с точки зрения права, Уполномоченный хотел бы отметить, что организаторы выставки предприняли целый ряд мер для того, чтобы поелику возможно исключить случайный просмотр экспозиции неподготовленными к этому людьми. Выставка проводилась в закрытом помещении, а ее анонсы содержали предупреждение о том, что отдельные экспонаты могут быть неприятны и даже неприемлемы для верующих. Больше того, провокативные работы, экспонировавшиеся на выставке, были закрыты специальными щитами с отверстиями в качестве дополнительной гарантии от их случайного просмотра.

По мнению Уполномоченного, перечисленные меры были в целом достаточны для честного информирования потенциальных потребителей о свойствах некоторых экспонатов выставки. Иными словами, авторы провокативных работ и организаторы выставки, реализуя свое право на свободу творчества, позаботились о правах других лиц, в связи с чем состав преступления в их действиях, скорее всего, отсутствовал.

В рамках такой позиции Уполномоченный рассматривает упомянутое судебное решение в отношении организаторов выставки "Осторожно: религия!" как не вполне здоровый прецедент, порождающий ситуацию правовой неопределенности. Ведь автор творческого произведения не может быть заранее уверен в том, что потенциальные потребители восприняли предупреждение об этических и мировоззренческих ограничителях для его просмотра. Особенно если сами потребители стремятся это предупреждение проигнорировать.

Свобода творчества предполагает и свободу критического осмысления любых элементов духовной культуры, как светских, так и религиозных. Впрочем, не менее верно и то, что осуществление свободы творчества, как и любой свободы вообще, не должно нарушать права и свободы других лиц. Претворить в жизнь эту норму нашей Конституции можно только путем равноправного и взаимно уважительного диалога носителей разных взглядов и убеждений. В этой связи нельзя не напомнить о решениях Европейского Суда по правам человека, вынесенных по делу "Коккинакис против Греции" от 25 мая 1993 года и по делу "Институт Отто-Премингер против Австрии" от 20 сентября 1994 года. В обоих этих решениях суд согласился с тем, что забота о религиозных

чувствах верующих может на законных основаниях побудить государство ограничить публичный показ провокативных изображений предметов религиозного поклонения. Руководствуясь ст. 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, суд указал, что государство может правомерно счесть необходимым принять меры против определенных форм поведения, включая распространение информации и идей, которые несовместимы с уважением свободы мысли, совести и религии других лиц.

В отчетном году возникла точка потенциального взаимодействия между конституционной свободой вероисповедания и конституционным же правом на доступ к культурным ценностям. Центральным вопросом взаимодействия этих положений нашей Конституции может стать передача религиозным организациям объектов культурного наследия. Согласно Федеральному закону от 30.11.2010 г. N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" при передаче объектов культурного наследия религиозная организация принимает на себя обязательства по обеспечению доступа к ним всех граждан. Порядок же осуществления указанного обременения может быть закреплен только в охранном обязательстве, поскольку в соответствии с Федеральным законом от 25.06.2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" условия обеспечения доступа к ним устанавливаются собственником объекта культурного наследия по согласованию с соответствующим органом охраны объектов культурного наследия.

Потенциальный конфликт интересов видится Уполномоченному в том, что, с одной стороны, ограничение по религиозным или иным мотивам посещений гражданами памятников истории и культуры может нарушить их право на доступ к культурным ценностям. С другой стороны, присутствие посторонних при совершении религиозных обрядов и богослужений чревато нарушением прав верующих. И здесь тоже многое будет зависеть от равноправного и взаимно уважительного диалога всех заинтересованных сторон.

22. Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство

В демократическом правовом государстве все конституционные права и свободы подлежат защите в независимом суде, призванном обеспечить всем и каждому как справедливое судебное разбирательство, так и судебное решение, вынесенное без гнева и пристрастия в строгом соответствии с нормами действующего законодательства. Вполне закономерно поэтому, что право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство максимально полно и подробно раскрыто сразу в нескольких статьях Конституции Российской Федерации.

Указанное конституционное право складывается, в частности, из:

- открытости судебного разбирательства;
- разумности сроков судебного разбирательства;
- состязательности и равноправия сторон;
- исполнения вынесенных судебных решений;
- права на судебный контроль;
- права на квалифицированную юридическую помощь.

22.1. Открытость судебного разбирательства

Каждый вправе присутствовать на судебном разбирательстве, а также знакомиться с итоговым решением по делу, даже не являясь участником процесса. Исчерпывающие основания для проведения закрытых судебных заседаний строго оговорены в законе.

На практике, как известно, доступ публики в здания судов и в залы судебных заседаний был подчас сопряжен с немалыми искусственными трудностями. В суд, например, посетителя могли не пустить без повестки. Или в связи с тем, что он имел при себе аудиоаппаратуру. Жалобы на такие необоснованные ограничения поступали к Уполномоченному неоднократно.

В мае отчетного года к Уполномоченному обратился с жалобой гражданин Х. Заявитель

сообщил о том, что его отказались пропустить в здание Красноярского краевого суда, чем нарушили его право на открытое и гласное правосудие. Из жалобы усматривалось, что проход в здания судов на территории Красноярского края возможен только при наличии судебной повестки. Это необоснованное ограничение было установлено п. 3.1 Правил поведения в зданиях, помещениях и прилегающей территории федеральных судов Красноярского края. Со своей стороны, Уполномоченный счел необходимым обратиться к председателю Красноярского краевого суда с просьбой инициировать изменение названных Правил.

Согласившись с мнением Уполномоченного, председатель суда внес на рассмотрение Совета судей Красноярского края вопрос об искомом изменении Правил. В сентябре отчетного года положения п. 3.1 были пересмотрены, а требование о предъявлении судебных извещений и повесток для прохода в здание суда из него исключены.

Следует подчеркнуть, что рассмотренная выше жалоба поступила к Уполномоченному за месяц до вступления в силу Федерального закона от 22.12.2008 г. N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации". Новый закон позволяет рассчитывать на то, что отныне правила и инструкции, регламентирующие допуск посетителей в здания судов, будут корректироваться и без вмешательства Уполномоченного.

Также летом отчетного года были внесены изменения в Федеральный закон от 27.06.2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных", устранившие противоречие между требованием общественного доступа к судебным решениям и закрытостью сведений о личных данных участников суда. С внесением этих изменений гораздо более эффективно будет работать и Государственная автоматизированная система "Правосудие", которая обеспечивает размещение судебных решений в сети Интернет.

До недавнего времени в зоне закрытости суда оставался арбитражный процесс. Попасть на судебное заседание и даже в здание арбитражного суда можно было лишь по предъявлению определения о назначении судебного разбирательства и доверенности от участника процесса. Все прочие лица могли войти в "суд хозяйствующих субъектов" лишь по специальному разрешению его председателя.

По этому вопросу Уполномоченный еще в 2009 году обратился к Председателю Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации с предложением о направлении во все нижестоящие суды требования обеспечить свободный доступ публики на процессы по арбитражным делам.

В соответствии с приказом Председателя Высшего арбитражного Суда Российской Федерации от 09.12.2009 года N 178 с начала отчетного года вступили в действие изменения, внесенные в Методические рекомендации об организации пропускного режима в арбитражных судах Российской Федерации, обеспечивающие беспрепятственный доступ представителей СМИ и общественности в открытые судебные заседания.

Впрочем, обеспечение открытости судебного разбирательства - это не только вопрос пересмотра архаичных инструкций или даже принятия новых законов. Это еще и вопрос о правовых последствиях нарушения открытости судебного разбирательства. Пока что никаких правовых последствий не наступает: нарушение требования открытости не является основанием ни для отмены, ни для пересмотра судебного решения. Иными словами, сам факт несоблюдения конституционной и процессуальной нормы не влияет на итоги разбирательства. Тем самым, по мнению Уполномоченного, в вопросе обеспечения открытости судебного разбирательства у законодателя имеются немалые резервы для совершенствования процессуальных норм.

22.2. Разумность сроков судебного разбирательства

Конституция Российской Федерации не содержит прямого упоминания о разумной продолжительности судебных процедур как неотъемлемой составляющей права на судебную защиту. При этом, однако, нельзя забывать о том, что рассмотрение дел в судах в разумно-достаточные сроки является международным обязательством нашей страны, взятым в момент ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ставшей тем самым частью российской правовой системы. Исполнение этого обязательства важно еще и потому, что внушительная доля жалоб российских граждан на нарушение права на справедливое судебное разбирательство удовлетворяется Европейским Судом по правам человека, именно по причине

превышения его разумных сроков.

Понятно, что сроки судебного разбирательства нельзя планировать. Критерий их разумной продолжительности предполагает всего лишь то, что любые задержки с вынесением судебного решения связаны с объективной необходимостью проведения конкретных следственных или процессуальных действий. Если таких действий не предпринимается, а решение все равно не выносится, появляются основания говорить о нарушении разумных сроков судебного разбирательства.

В этом контексте Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что в мае отчетного года вступил в силу Федеральный закон от 30.04.2010 г. N 68-ФЗ "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок". Впрочем, хроническую болезнь российского правосудия излечить непросто, тем более что мало кого из судей пугают возможные выплаты из бюджета государства, положенные гражданам за нарушение разумных сроков судопроизводства.

В процессе работы по жалобе группы граждан, дело которых в феврале отчетного года рассматривалось Тверским районным судом г. Москвы, Уполномоченный не мог не обратить внимание на не вполне понятную применительно к обстоятельствам дела продолжительность судопроизводства. Еще летом отчетного года кассационная инстанция отменила решение указанного суда, возвратив ему материалы дела для повторного рассмотрения. С тех пор Уполномоченный неоднократно обращался к председателю Тверского районного суда с просьбой проинформировать о времени искомого судебного разбирательства. Ни на один из запросов ответа не поступило. О времени повторного судебного разбирательства не были извещены и сами заявители. На момент подписания настоящего доклада дело заявителей в открытом заседании Тверским районным судом рассмотрено не было. Какими следственными или процессуальными действиями была обусловлена задержка рассмотрения дела, Уполномоченному не известно. В связи с чем он склонен рассматривать указанную задержку как нарушающую право заявителей на судебное разбирательство в разумные сроки.

Среди крайне сомнительных новых "технологий", применяемых для оправдания судебной волокиты, стоит упомянуть о дежурных ссылках на утрату материалов дела.

В феврале отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба жителя г. Москвы К. Заявитель сообщил о том, что в мае 2009 года он в установленные сроки обжаловал определение Пресненского районного суда г. Москвы, в соответствии с законом подав кассационную жалобу через тот же суд. На момент обращения заявителя к Уполномоченному его дело еще даже не было направлено в Московский городской суд. Попытки заявителя выяснить судьбу своей жалобы также остались без ответа.

Искомый ответ удалось получить только Уполномоченному, на запрос которого судья, выносивший решение, пояснил, что материалы гражданского дела были утрачены. В связи с чем было возбуждено производство о восстановлении утраченного гражданского дела.

Справедливости ради следует сказать, что если гражданский процесс предусматривает процедуру восстановления утраченных дел, то, например, административный - такой механизм исключает. В итоге утрата документов административного дела ведет не только к затягиванию сроков судебного разбирательства, но и к тому, что бремя доказывания обстоятельств, которые были предметом исследования утраченных производств, ложится на самих заявителей. Что совершенно недопустимо.

В марте отчетного года к Уполномоченному поступила жалоба жителя г. Санкт-Петербурга Г. Из материалов жалобы следовало, что заявитель был задержан сотрудниками милиции. В отношении него был составлен протокол об административном правонарушении. Этот протокол был возвращен мировым судьей для доработки в отдел милиции, где и был утрачен.

Пытаясь обжаловать свое задержание, заявитель столкнулся с тем, что суды полагали установленными те факты, которые ранее исследовались в утраченном административном материале, а на него фактически легла обязанность их опровергнуть. Между тем как нормальный порядок обжалования действий любых должностных лиц возлагает именно на них обязанность доказывать законность своих действий.

В описанном случае ситуация усугубляется еще и тем, что порядок обжалования принудительных мер, примененных по административному делу, материалы которого утрачены, нормативно до конца не определен.

Одним из действенных способов помощи правосудию, склонному порой к утрате неприятных или обременительных дел, Уполномоченный считает подачу исков о компенсации причиненного этим вреда.

В январе отчетного года житель Воронежской области А. обратился к Уполномоченному с жалобой на нарушение своего права на судебную защиту и доступ к правосудию.

Согласно жалобе, А. подал в ОВД по Эртильскому району заявление на гражданина Р. По итогам обращения был составлен протокол о мелком хулиганстве, направленный затем в составе административного дела на рассмотрение в судебный участок № 2 Эртильского района. При обращении А. в судебный участок, выяснилось, что дело было утрачено по вине секретаря мирового судьи.

Учитывая просьбу заявителя о защите его прав, нарушенных действиями государственного служащего (секретаря мирового судьи), Уполномоченный обратился в Ленинский районный суд г. Воронежа с требованием взыскать за счет казны Воронежской области в лице Управления делами Воронежской области и Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области в пользу А. денежную компенсацию причиненного ему морального вреда.

Рассмотрев материалы дела, Ленинский районный суд г. Воронежа в июне отчетного года признал доводы Уполномоченного обоснованными и взыскал в пользу А. компенсацию морального вреда в размере 10 тыс. рублей. Указанное решение судом кассационной инстанции признано законным, обоснованным и оставлено без изменения.

22.3. Состязательность и равноправие сторон

В своем ежегодном докладе за 2008 год Уполномоченный уже писал о необходимости обеспечить состязательность в административном процессе. Отчетный год показал, что эта тема отнюдь не потеряла своей актуальности. Ситуация с соблюдением конституционного принципа состязательности в административном производстве скорее даже ухудшилась. В определенных обстоятельствах административное судопроизводство - последний оплот следственной формы правосудия - может вообще превратиться в некое подобие репрессивного механизма "конвейерного" типа. В нем по-прежнему ощущается обвинительный уклон судей, вызванный отсутствием в заседании представителя обвинения. Никуда не исчезло и процессуальное неравенство сторон, когда не только показания, но и мнение не участвующей в процессе стороны обвинения учитывается в качестве доказательств по делу. В итоге одного субъективного "желания" правоохранительных органов зачастую оказывается достаточно для привлечения человека к административной ответственности.

В первой половине отчетного года в Совете Федерации состоялось заседание "круглого стола" на тему "Законодательное обеспечение состязательности в административном производстве", организованное Уполномоченным совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и Ассоциацией юристов России (АЮР). По итогам обсуждения было принято решение создать при Совете Федерации рабочую группу для подготовки предложений по изменению действующего законодательства с целью уравнять в правах участников административного судопроизводства.

22.4. Исполнение судебных решений

Как Европейский Суд по правам человека, так и Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечали, что право на судебную защиту немыслимо без строгого исполнения судебных решений. Между тем до недавнего времени неисполнение судебных решений было настоящим бичом российского правосудия. Положение начало меняться к лучшему лишь после того, как жалобы на неисполнение Россией собственных судебных решений стали рассматриваться в Европейском Суде по правам человека на основании "пилотного" решения "Бурдов против России (2)", уже упоминавшегося в докладе Уполномоченного за 2009 год, то есть

фактически по упрощенной процедуре.

В отчетном году сотрудники рабочего аппарата Уполномоченного, равно как и представители других российских государственных органов в рамках сотрудничества нашей страны с Советом Европы участвовали в проекте по повышению эффективности исполнения судебных решений. Работа в том же направлении велась и службой судебных приставов. Одним словом, сдвиги к лучшему, безусловно, есть. Все еще, однако, хватает и жалоб на неисполнение судебных решений.

В марте отчетного года жительница Ростовской области Р. обратилась к Уполномоченному с жалобой на бездействие судебных приставов-исполнителей районного отдела УФССП России по Ростовской области, выразившееся в неисполнении судебных постановлений районного суда. Будучи инвалидом I группы, заявитель в течение полугода не получала денежных средств, взысканных по решению суда в пользу ее недееспособного сына с лиц, совершивших преступление, предусмотренное статьями 116 и 163 УК РФ. Обращение Р. к руководству районного отдела службы судебных приставов оказалось безрезультатным.

По запросу Уполномоченного Федеральная служба судебных приставов провела проверку жалобы, установив, что постановление районного суда не исполнялось по причине утраты приставами исполнительного документа. В отношении начальника районного отдела УФССП в связи с отсутствием контроля за работой возглавляемого им подразделения была назначена служебная проверка. В октябре отчетного года УФССП по Ростовской области сообщило Уполномоченному о том, что исполнительный документ найден, исполнительное производство по делу возбуждено, а необходимая сумма взыскана с должников в пользу заявителя.

Отдельного упоминания заслуживает качество исполнения судебных решений. Начало отчетного года ознаменовалось конфликтом вокруг сноса поселка "Речник". Уполномоченный не берется оценивать ни законность возведения жилых домов на территории поселка, ни обоснованность самого судебного решения об их сносе. Вместе с тем Уполномоченный не может не выразить несогласия с варварскими методами, которыми указанное судебное решение было исполнено.

Кроме того, в процессе рассмотрения жалоб членов садоводческого некоммерческого партнерства "Речник" в действиях судебных приставов-исполнителей был выявлен ряд нарушений. Так, в частности, в нарушение требований п. 17 ст. 30 Федерального закона от 02.10.2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" копии постановлений о возбуждении исполнительных производств были направлены должникам лишь спустя четыре месяца. Во всех исполнительных производствах об освобождении земельных участков членами СНП "Речник" отсутствуют документы, подтверждающие направление или вручение должникам требований об исполнении решений суда, постановлений о взыскании исполнительского сбора. Опись имущества, находившегося в снесенных домах, судебными приставами-исполнителями не производилась. В связи с выявленными нарушениями Генеральная прокуратура Российской Федерации 19 февраля отчетного года внесла Министру юстиции Российской Федерации представление об устранении нарушений законодательства об исполнительном производстве. (См. приложение 2.22.4.1.)

Вообще говоря, неисполнение судебными приставами одних судебных решений и допускаемые ими нарушения закона при нарочито жестоком исполнении других - это, как представляется, две стороны одной медали, имя которой - пренебрежение правами граждан.

Среди других проблем этой сферы следует упомянуть об исполнении судебных решений по искам к казне Российской Федерации. Не так давно граждане, добившиеся в суде признания своего права на компенсацию со стороны государства, обнаруживали, что порядок исполнения этих судебных актов отличался от общего. К Уполномоченному поступали жалобы на возврат Минфином России исполнительных документов гражданам со ссылкой на отсутствие документа, предусмотренного подзаконным актом, либо с предложением обратиться в суд за разъяснением порядка исполнения решения. В отчетном году подобных обращений не было. Что, видимо, позволяет говорить о хорошей работе "над ошибками", проделанной Минфином России и Федеральным казначейством. Не последнюю роль сыграл приказ Минфина России от 22.09.2008 г. N 99н "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений". Подробное регулирование процедур, ориентирование на самостоятельное

выяснение неясностей решений, введенная обязанность информирования граждан и другие новшества регламента качественно изменили ситуацию с исполнением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке компенсации вреда со стороны государства.

Впрочем, отчетный год ознаменовался не только достижениями в сфере исполнения исков к государству. Обнаружились и новые проблемы. Одна из них связана с порядком взыскания ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в связи с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы либо с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Изменение размера этой компенсации происходит либо централизованно согласно соответствующему постановлению Правительства либо на основании судебного решения, вступившего в законную силу. Те лица, суммы которым уже проиндексированы судебными актами, не вправе рассчитывать на повторную централизованную индексацию. Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2006 г. № 872 и главой 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривается разный порядок исполнения судебных решений об изменении размера денежной компенсации лицам той же категории. Все это существенно затрудняет деятельность органов Федерального казначейства, Федеральной службы по труду и занятости (Роструда) и социального обеспечения субъектов Российской Федерации, ответственных за начисление и выплату названных денежных средств. Если при этом учесть временной промежуток исполнения судебного решения об индексации, затрудняющий контроль сумм реально взысканных по судебным решениям, становится понятным желание исполнительной власти привести все к единой процедуре, избежав индивидуальных особенностей и схем. Однако методы для этого применяются порой более чем сомнительные.

В октябре отчетного года к Уполномоченному поступило обращение председателя Лыткаринской городской общественной организации "Союз "Чернобыль" с жалобой на письма управлений социальной защиты Министерства социальной защиты Московской области. В них "чернобыльцам" предлагалось ознакомиться с письмом Роструда от 05.02.2010 г. № 508-ТЗ и принять решение об отзыве из Управления Федерального казначейства по г. Москве исполнительных листов на взыскание сумм с Роструда за счет средств федерального бюджета. К письму Роструда прилагался образец заявления о возврате исполнительного листа "в связи с исполнением данного судебного решения в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 872".

Проверяя поступившую информацию, Уполномоченный направил соответствующие запросы в Федеральное казначейство и Роструд. Согласно поступившим ответам, названные письма носили рекомендательный характер с целью упорядочения и систематизации работы по данному вопросу.

Полагая, что право граждан на судебную защиту не может быть ограничено посредством существования параллельного порядка реализации права, Уполномоченный обратился за содействием в правовой оценке направленных писем к Генеральному прокурору Российской Федерации. На момент подписания настоящего доклада ответ на обращение Уполномоченного еще не поступил.

Одной из проблем, давно находящихся в поле приоритетного внимания Уполномоченного, остается исполнение определений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. Жалобы на эту тему поступают к Уполномоченному довольно регулярно.

В отчетном году в поле зрения Уполномоченного оставалось обращение жителя Тульской области Д. Заявитель проиграл в Басманном районном суде г. Москвы иск к Минфину России и к Минобороны России о возмещении материального ущерба, причиненного ему федеральными войсками в результате проведения спецоперации в г. Грозном в январе 1995 года. В день вынесения "отказного" судебного решения заявитель подал так называемую "предварительную" кассационную жалобу и в течение месяца пытался получить копии записи слушания и документ, приобщенный ответчиком к делу во время слушания. В дальнейшем Д. было отказано в подаче полной кассационной жалобы, предоставлении информации о регистрации жалобы и доступе к его делу в реестре Московского городского суда. Таким образом, без объяснения причин право заявителя на доступ к суду в ходе судебного разбирательства было ограничено.

Д. подал жалобу в Европейский Суд по правам человека, который установил нарушение п.1 ст.6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Попытавшись обжаловать состоявшиеся судебные решения, опираясь на постановление Европейского Суда, заявитель узнал, что такого основания для пересмотра дел в гражданском процессе не имеется.

Имея в виду выступить в защиту прав Д., Уполномоченный запросил у него копии соответствующих судебных решений и все другие необходимые документы. На момент подписания настоящего доклада запрошенные документы еще не поступили.

Между тем в отчетном году появилась перспектива разрешения описанной проблемы в целом. Эта перспектива связана с принятием Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 4-П, в котором определения Конституционного Суда и постановления Европейского Суда по правам человека недвусмысленно названы основаниями для пересмотра гражданских дел. В ходе подготовки указанного Постановления Уполномоченный по запросу судьи Конституционного Суда изложил свою позицию, согласно которой не может являться конституционной сложившаяся судебная практика, позволяющая органам судебной власти уклоняться от возобновления разбирательства по делам, при рассмотрении которых были допущены нарушения основополагающих принципов гражданского судопроизводства.

В целях осуществления государственной защиты прав, свобод и законных интересов участников судебного разбирательства по гражданским делам Уполномоченный направил в Государственную Думу предложения о внесении соответствующих поправок в проект федерального закона "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации".

По мнению Уполномоченного, необходимо правовое регулирование порядка пересмотра вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции в случаях:

- выявления при рассмотрении ими гражданских дел нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней Европейским Судом по правам человека или Международного пакта о гражданских и политических правах Комитетом по правам человека (ООН);

- вынесения Конституционным Судом определения о выявлении конституционно-правового смысла положений закона, примененного в конкретном деле, и необходимости возобновления гражданского судопроизводства с учетом нового толкования норм материального или процессуального права;

- обращения Уполномоченного с ходатайством в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов участников гражданского судопроизводства.

Федеральным законом от 09.12.2010 г. № 353-ФЗ "О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" первое предложение было принято. Два последних предложения Уполномоченного не нашли поддержки у законодателя.

22.5. Судебный контроль

Чрезвычайно важной составляющей конституционного права на судебную защиту является право на судебный контроль, позволяющее каждому обжаловать в суде действия и решения государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица или государственного служащего. К сожалению, в последние годы судебные органы как бы по собственной инициативе порой уклоняются от рассмотрения подобных жалоб, особенно если они подаются на действия или решения должностных лиц влиятельных государственных ведомств.

Житель Московской области С. обратился к Уполномоченному с жалобой на отказ судьи Тверского районного суда г. Москвы принять его заявление, оспаривавшее действия должностных лиц Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан Администрации Президента Российской Федерации.

Разъясняя мотивы отказа, судья сослался на п. 1 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 06.04.2004 г. № 490, согласно которому Администрация Президента Российской Федерации, являясь

государственным органом, сформированным в соответствии с п. "и" ст. 83 Конституции Российской Федерации, обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением его решений.

Далее судья Тверского районного суда обнаружил, что, согласно п. 7 того же Положения, общее руководство Администрацией Президента Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, обладающий как глава государства неприкосновенностью.

На основании столь очевидных "открытий" судья сделал вывод о том, что обжалование действий должностных лиц Администрации Президента Российской Федерации означало бы вмешательство суда в конституционно-правовую и иную деятельность Президента Российской Федерации. Проще говоря, судья Тверского районного суда г. Москвы решил, что все подчиненные Президенту должностные лица пользуются такой же неприкосновенностью, как и он сам. В соответствии с этой абсурдной логикой неприкосновенность следовало бы распространить на всех должностных лиц всех органов исполнительной власти страны, ибо все они, как известно, тоже подчиняются Президенту Российской Федерации.

В течение отчетного года Уполномоченный обращался в надзорные инстанции вплоть до Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством о пересмотре вступившего в законную силу решения суда первой инстанции. Однако органы судебной власти проявили завидное единодушие в своем отказе в осуществлении судебного контроля за деятельностью должностных лиц. Последний "отказной" ответ поступил к Уполномоченному в ноябре отчетного года. В связи с тем, что сроки надзорного обжалования истекли, обратиться в последнюю инстанцию - к Председателю Верховного Суда Российской Федерации не удалось. Права заявителя в итоге остались нарушены. А решение Тверского районного суда не изменилось.

Хотелось бы надеяться, что оно войдет в историю российского правосудия как юридический казус и не станет прецедентом.

Весьма спорной и не имеющей общего подхода остается процедура обжалования действий (бездействия) сотрудников аппаратов самих судов. Особенно большие трудности возникают у граждан при подаче надзорных жалоб. Обращаясь с такими жалобами в областной, краевой или Верховный суд, участники процесса зачастую получают ответы консультантов, советников или иных сотрудников суда о возврате жалобы, например, в связи с неверно определенной подсудностью, неуплатой пошлины или истечением сроков надзорного обжалования. Попытка же оспорить правомерность возврата процессуального документа лицом, не являющимся судьей, наталкивается на отказ судов общей юрисдикции принимать такие обращения к рассмотрению. Основной довод - иной порядок обжалования. Суды, в которые подаются жалобы на сотрудников аппаратов суда, исходят из того понимания, что последние действуют в рамках надзорной процедуры, исполняя функции суда. В этой связи участникам процесса обычно предлагают воспользоваться возможностью дальнейшего надзорного обжалования. Проблема, однако, в том, что процессуальное законодательство в качестве предмета надзорного обжалования рассматривает лишь вступившие в законную силу судебные акты, к которым решения сотрудников суда никак не относятся.

В октябре отчетного года к Уполномоченному обратился гражданин У., отбывающий наказание в виде лишения свободы в Красноярском крае. Он сообщил о том, что безрезультатно пытался оспорить в Верховном Суде Российской Федерации действия должностных лиц аппарата Верховного Суда (консультанта и начальника отдела), возвращавших его заявления без вынесения процессуального решения.

Суды первой и последующих инстанций, последовательно отказывающие У. в принятии заявления, указали, что фактически он ставит вопрос о проверке законности действий должностных лиц Верховного Суда, связанных с осуществлением правосудия. По мнению судов, в подобных ситуациях действует иной порядок обжалования, предусмотренный для кассационного и надзорного производства.

Со своей стороны, Уполномоченный убежден, что правом вынесения процессуальных решений наделены только судьи. Отсутствие документа об уплате пошлины, немотивированность жалобы, истечение срока обжалования, нехватка необходимых документов и так далее дают процессуальные основания для принятия соответствующего решения, которое не может

принимать сотрудник суда. Жалобы же на действия (решения) сотрудников аппаратов судов надзорных инстанций должны приниматься к рассмотрению районными судами без всяких исключений, в том числе на предмет проверки компетенции указанных сотрудников.

22.6. Право на квалифицированную юридическую помощь

Признавая право на юридическую помощь неотъемлемой частью права на судебную защиту, государство предоставляет адвокатам ряд гарантий, обеспечивающих эффективность их деятельности. Законом охраняется тайна беседы адвоката с клиентом, установлен особый порядок привлечения адвоката к ответственности. Не допускается и допрос адвоката в качестве свидетеля по обстоятельствам, ставшим ему известными в связи с оказанием юридической помощи. Это правило действует вне зависимости от времени получения адвокатом информации и не ограничивается сведениями, полученными лишь после того, как адвокат был допущен к участию в деле в качестве защитника обвиняемого.

К сожалению, в отчетном году вновь имели место посягательства на перечисленные выше права адвокатов со стороны отдельных сотрудников правоохранительных органов. Тревожат, в частности, не прекращающиеся попытки допросить адвоката в качестве свидетеля по уголовному делу. Как известно, действующее законодательство не позволяет одному и тому же лицу совмещать процессуальные статусы свидетеля и защитника. В силу этого допрос адвоката в качестве свидетеля ведет к его отстранению от процесса в качестве защитника. Важно заметить, что этот сомнительный юридический трюк работает безотказно, даже когда адвокат отказывается от свидетельских показаний, ссылаясь на адвокатскую тайну и интересы своего подзащитного. В этом случае протокол допроса свидетеля заполняется с указанием об отказе адвоката давать показания и подписывать этот документ. После чего незамедлительно выносится постановление об отводе защитника от участия в деле, поскольку он "проходит по нему свидетелем".

В отчетном году адвокат Б. обратился к Уполномоченному с жалобой на систематическое и грубое нарушение конституционного права подзащитных на квалифицированную юридическую помощь должностными лицами Главного следственного управления (ГСУ) при ГУВД г. Москвы, выразившееся в отстранении защитников от участия в деле после их якобы состоявшегося допроса в качестве свидетелей по тому же делу.

Согласно материалам жалобы, адвокат В., представлявший интересы свидетеля по уголовному делу, 13 января 2010 года был вызван следователем для допроса в качестве свидетеля по тому же делу. Несмотря на заявление адвоката о недопустимости его допроса, следователь вынес постановление о производстве привода и оформил протокол его допроса в качестве свидетеля. Которого на самом деле не было, поскольку В. от дачи показаний отказался. В тот же день адвокат В. постановлением следователя был отведен от участия в деле. При этом копия указанного постановления вручена В. не была.

Адвокат С., осуществлявший защиту обвиняемого по тому же уголовному делу, 20 января 2010 года был также вызван для допроса в качестве свидетеля. Через 10 минут после вручения адвокату повестки о вызове на допрос якобы начался сам допрос. Через 15 минут "допрос" был закончен, после чего было немедленно вынесено постановление об отводе С. от участия в деле в качестве защитника на том основании, что он "ранее участвовал в том же деле в качестве свидетеля".

Уточняя распространенность практики допросов адвокатов в рамках того уголовного дела, по которому они оказывают юридическую помощь, Уполномоченный в начале отчетного года направил запрос в Адвокатскую палату г. Москвы. Согласно ответам, полученным от президента Адвокатской палаты г. Москвы и председателя Комиссии по защите профессиональных и социальных прав адвокатов, подобная практика является в г. Москве весьма распространенной. В подтверждение такого вывода был приведен ряд конкретных примеров. Обобщив полученную информацию и дав ей оценку со ссылкой на толкования Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, Уполномоченный 19 июля отчетного года направил Заключение руководителю ГСУ при ГУВД г. Москвы.

Через месяц от него поступил ответ, содержащий категорическое отрицание каких-либо нарушений в действиях следствия, а также ссылку на факты состоявшихся допросов. Что

действительности не соответствовало, ибо все вызванные на допрос в качестве свидетелей адвокаты от дачи показаний отказались. Со своей стороны, Уполномоченный расценивает ответ руководителя ГСУ при ГУВД г. Москвы как составленный на основе крайне поверхностной проверки информации, изложенной в Заключении.

В целом Уполномоченный считает описанную практику привлечения адвокатов в качестве свидетелей по делам, в которых они участвуют как защитники, чрезвычайно опасной для российского правосудия, тем более принимая во внимание неуклонный рост количества подобных случаев в последние годы. В этой связи Уполномоченный в августе отчетного года обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой обобщить практику прокурорского надзора за соблюдением прав адвокатов и обсудить результаты такого обобщения на очередном координационном совещании руководителей правоохранительных органов. Согласно ответу Генеральной прокуратуры, "достаточных оснований для проведения соответствующего обобщения не имеется".

В контексте вопроса о соблюдении права на квалифицированную юридическую помощь следует также остановиться на Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.06.2010 г. N 12 "О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)". Беспокорство Уполномоченного вызвал пункт 15 этого документа, в котором судам рекомендуется рассматривать оказание в том числе юридической помощи членам преступного сообщества как соучастие в совершении преступления в форме пособничества. Представляется, что подобная формулировка, по сути дела, позволяет привлечь к ответственности адвоката за оказание профессиональных услуг гражданину, подозреваемому в принадлежности к преступному сообществу.

Со своей стороны, Уполномоченный убежден в том, что реализация гражданином своего конституционного права на квалифицированную юридическую помощь не может ставиться в зависимость от тяжести предъявленного ему обвинения или даже от степени доказанности его вины в совершении преступления. Ведь права гарантированы как виновным, так и невиновным в совершении преступления.

23. Право на компенсацию вреда, причиненного государством

Конституция нашей страны гарантирует каждому равное право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти или их должностных лиц.

На деле, однако, как уже неоднократно отмечал Уполномоченный, это чрезвычайно важное конституционное право не всегда соблюдается. Причем не столько в силу злого умысла или недобросовестности конкретных людей, сколько по причине наличия пробелов или нестыковок в действующем законодательстве.

Типичный пример - положения ст. 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым компенсация причиненного государством вреда может быть выплачена только лицам, оправданным судом. Но никак не лицам, в отношении которых постановление о прекращении уголовного дела и о возмещении вреда вынесено следователем или прокурором на стадии досудебного производства, что предусмотрено уголовно-процессуальным законодательством. Столь очевидное несовершенство указанной статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации прямо ограничивало права многих граждан и не раз становилось поводом для их обращений к Уполномоченному. Который, в свою очередь, счел необходимым обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой в защиту одного из своих заявителей, гражданки Д.

В начале отчетного года Конституционный Суд своим Постановлением от 02.03.2010 г. N 5-П признал несогласованность между взаимосвязанными положениями частей 2 и 4 ст. 135 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации относительно вынесения следователем, дознавателем не требующего подтверждения в судебном порядке постановления о производстве выплат в целях компенсации имущественного вреда лицам, реабилитированным на стадии досудебного производства по уголовному делу, с одной стороны, и положениями статей 242.1 и 239 Бюджетного кодекса, допускающими взыскание из средств бюджетов Российской Федерации только по судебному акту, - с другой.

Конституционный Суд предписал федеральному законодателю установить непротиворечивый, адекватный правовой механизм возмещения имущественного вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием, который обеспечивал бы всем реабилитированным лицам эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям справедливости и равенства. (См. приложение 2.23.1.)

Письмом от 24.03.2010 г. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации сообщил Уполномоченному о начале разработки проекта федерального закона, направленного на реализацию указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации. В итоге 1 июля отчетного года был принят Федеральный закон N 144-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации", в соответствии с которым реабилитированное лицо вправе обратиться с требованием о возмещении имущественного вреда в суд, постановивший приговор, вынесший постановление, определение о прекращении уголовного дела и (или) уголовного преследования, либо в суд по месту своего жительства, либо в суд по месту нахождения органа, вынесшего постановление о прекращении уголовного дела и (или) уголовного преследования либо об отмене или изменении незаконных или необоснованных решений.

Также в отчетном году завершились успехом многолетние усилия Уполномоченного в защиту права на компенсацию вреда лицам, некогда принудительно выселенным из Крыма. Об этой проблеме Уполномоченный упоминал еще в своем докладе за 2007 год. В течение почти двадцати лет российские органы внутренних дел отказывали в реабилитации лицам указанной категории на том основании, что на момент принятия Закона Российской Федерации от 18.10.1991 г. N 1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий" Крым являлся территорией Украины и ответственность за репрессии, по их мнению, должна была нести Украина, а не Россия.

Считая такую позицию неверной, поскольку на момент применения репрессий Крым входил в состав РСФСР, Уполномоченный не раз обращался в органы внутренних дел в защиту прав граждан указанной категории. Надо сказать, что точка зрения Уполномоченного, как правило, находила подтверждение и в судах общей юрисдикции, рассматривавших жалобы граждан на отказ в реабилитации. Одним словом, вопросы реабилитации принудительно выселенных из Крыма лиц решались, хотя и наиболее трудоемким для них способом, то есть в каждом конкретном случае отдельно, ценой немалых усилий. Больше того, ни одно из вынесенных решений не становилось прецедентом при рассмотрении аналогичных дел. С учетом этого Уполномоченный в 2008 году обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционного права репрессированных на возмещение государством вреда, причиненного им незаконными действиями органов государственной власти, в связи с правовой неопределенностью законоположения о понятии "территория Российской Федерации".

В 2009 году Конституционный Суд своими Определениями от 19.02.2009 г. N 135-О-П и от 28.05.2009 г. N 765-О-О признал, что Закон Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" - без каких-либо исключений - распространяется на граждан Российской Федерации и иных названных в нем лиц, которые начиная с 25 октября (7 ноября) 1917 года подверглись политическим репрессиям на территории Российской Федерации в ее исторических границах (следовательно, в том числе на граждан Российской Федерации, которые в указанный период были принудительно выселены с территории Крымской области, входившей в состав РСФСР до ноября 1954 года).

Упомянутые Определения Конституционного Суда Российской Федерации, которые, как известно, обязательны для всех органов государственной власти, положили конец отнюдь не безупречной практике рассмотрения в органах внутренних дел обращений о реабилитации лиц, принудительно выселенных из Крыма. В докладе за 2009 год уже говорилось о письме Первого заместителя Министра внутренних дел России, согласно которому министерство, руководствуясь позицией Конституционного Суда, направило в информационные центры МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации разъяснения порядка реабилитации лиц, принудительно выселенных из Крыма. Кроме того, в министерстве начата работа по подготовке проекта приказа о внесении соответствующих изменений в Инструкцию о порядке исполнения органами внутренних дел Российской Федерации Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий". Впрочем, как говорится, скоро сказка сказывается, да не скоро дело делается.

Поскольку на конец отчетного года указанная Инструкция продолжала существовать в первоначальной редакции, а принудительно выселенные из Крыма граждане России по-прежнему испытывали трудности с получением в органах внутренних дел документов о реабилитации, Уполномоченный в декабре отчетного года обратился к Министру внутренних дел Российской Федерации с просьбой принять меры для незамедлительного приведения Инструкции в соответствие с позицией Конституционного Суда Российской Федерации. Однако в поступившем в январе 2011 года ответе МВД России со ссылкой на разработку проекта Административного регламента по исполнению государственной функции по выдаче справок о реабилитации жертв политических репрессий предложение о внесении изменений в указанную инструкцию было отклонено.

Наряду с приведенными примерами несовершенства действующего законодательства и правоприменительной практики многие нарушения права на компенсацию причиненного государством вреда порождаются порой и простым нежеланием отдельных государственных органов и их должностных лиц соблюдать закон в отношении тех граждан, уголовное преследование которых прекращено по реабилитирующим основаниям.

Постановлением следователя одной из межрайонных прокуратур г. Москвы в 2006 году было прекращено уголовное дело в отношении Б. и С. ввиду непричастности к совершению инкриминированного им преступления, то есть по реабилитирующим основаниям. Следователь в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона (п. 3 ч. 2 ст. 133, ст. 134 УПК РФ) признал в своем постановлении о прекращении уголовного дела право Б. и С. на реабилитацию. Это постановление было отменено Кузьминским межрайонным прокурором по мотивам преждевременности вынесения. Следователь вынес его вновь по тому же реабилитирующему основанию, признав за Б. и С. право на реабилитацию. Однако заместитель Кузьминского межрайонного прокурора 30 мая 2006 года отменил это постановление следователя и взамен вынес свое решение, которым уголовное преследование в отношении Б. и С. прекратил по тому же реабилитирующему основанию, но на их право на реабилитацию не указал. Свое решение прокурор мотивировал наличием самоговора Б. и С., который, как считал прокурор, и стал причиной их уголовного преследования.

Вмешательство Уполномоченного мало изменило эту абсурдную ситуацию: постановления о прекращении в отношении Б. и С. уголовного преследования вновь и вновь выносились следователями и отменялись прокурорами, а с сентября 2007 года - руководителем следственного органа.

Только летом отчетного 2010 года после очередного обращения Уполномоченного к Генеральному прокурору Российской Федерации и к Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации все незаконные процессуальные решения, вынесенные органами предварительного расследования и прокуратуры, отменены и восстановлено действие постановления следователя от 16 февраля 2006 года, признающее право Б. и С. на реабилитацию. В сентябре отчетного года Кузьминский межрайонный прокурор в полном соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона принес Б. и С. от имени государства официальные извинения. Злоключения Б. и С. продолжались свыше четырех лет, которые и они сами, и вовлеченные в волокиту должностные лица могли бы, наверное, провести с большей пользой для себя и для общества. (См. приложение 2.23.2.)

В общем контексте соблюдения в нашей стране конституционного права на компенсацию причиненного государством вреда важным событием стало вступление в силу упомянутого выше Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок".

Нарушение сроков судебного разбирательства, а также длительное неисполнение судебных решений - застарелая болезнь российского правосудия, лечить которую пытаются уже и в Европейском Суде по правам человека. Есть основания надеяться на то, что со вступлением указанного Закона в силу болезнь, наконец, отступит.

24. Право на местное самоуправление

В соответствии с положениями ст. 12, 130 и 131 Конституции Российской Федерации местное

самоуправление признается в качестве одной из основ конституционного строя государства, обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий и обеспечивает участие граждан в решении вопросов местного значения путем референдумов, выборов и других форм прямого волеизъявления. Как выборные, так и все другие органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то есть в современной терминологии, не являются частью вертикали власти. Этим конституционным положениям корреспондирует ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления (15.10.1985 г.), относящая к отличительным признакам местного самоуправления его максимальную приближенность к жителям территориального образования.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", к компетенции органов местного самоуправления отнесены все вопросы повседневной жизни населения территориального образования - жилищные, транспортные, коммунального обслуживания и т.п. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Нормативная основа права на местное самоуправление, установленная федеральным законодательством, остается, по сути дела, неизменной. Вместе с тем практика применения этого законодательства субъектами Российской Федерации вызывает порой вопросы у граждан, обращающихся за защитой своих прав к Уполномоченному. Речь, прежде всего, о практике изменения границ муниципальных образований без должного учета мнения их жителей, а иногда и вопреки этому мнению.

Конкретизируя конституционные гарантии местного самоуправления и устанавливая общие принципы его организации, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что:

- изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия их жителей, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений (ч. 3 ст. 12);
- преобразование муниципальных образований путем объединения двух и более поселений осуществляется с согласия жителей каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений (ч. 3 ст. 13);
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, мнение которого выявляется путем голосования (ч. 7 ст. 13).

В том же Федеральном законе существует, однако, и ч. 3 ст. 84, согласно которой при несоответствии муниципальных образований ряду критериев законодатель субъекта Российской Федерации обязан обеспечить соответствующие изменения в территориальном устройстве.

Таким образом, один и тот же федеральный закон, с одной стороны, предусматривает право населения согласиться или нет на изменение границ муниципальных образований, с другой - обязывает органы государственной власти эти изменения произвести.

Черту под этой правовой коллизией как будто подвел Конституционный Суд Российской Федерации, который в Определении от 03.04.2007 г. N 171-О-П указал, что положениями абзаца пятого ч. 3 ст. 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" непосредственно не предусматривается необходимость учета мнения населения соответствующих муниципальных образований при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации ряда решений. Однако эти положения во взаимосвязи со ст. 12 и 13, абзацем первым ч. 3 ст. 83 и абзацем первым ч. 3 ст. 84 также предполагают, что изменение границ территорий и преобразование муниципальных образований осуществляется в общем порядке, предусмотренном ст. 12 и 13, то есть с учетом мнения населения соответствующих территорий. Таким образом, Конституционный Суд подтвердил приоритет права жителей муниципальных образований дать согласие на изменение их границ над интересами

государственных органов. Гладко, однако, было только на бумаге.

Летом 2007 года жители микрорайона "Заречный" Щелковского района Московской области обратились к Уполномоченному с жалобой на то, что законы Московской области от 29.12.2004 г. N 200/2004-ОЗ "О статусе и границе городского округа Лосино-Петровский" и от 28.02.2005 г. N 83/2005-ОЗ "О статусе и границах Щелковского муниципального района, вновь образованных в его составе городских и сельских поселений и существующих на территории Щелковского района Московской области муниципальных образований" в части, относящейся к микрорайону "Заречный" (бывший Дом отдыха "Монино"), не предусматривают необходимость получения согласия населения при установлении и изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

При изучении материалов жалобы было установлено следующее. Московский областной суд в удовлетворении заявления о признании вышеуказанных законов не действующими отказал на том основании, что имело место не изменение границ муниципального района, а всего лишь их первичное установление. Также суд указал, что в соответствии с абзацем вторым ч. 3 ст. 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" наделение законом субъекта Российской Федерации городских и сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу переходных положений указанного Федерального закона, статусом городских и сельских поселений, не является изменением границ и преобразованием муниципального района.

Суды вышестоящих инстанций согласились с этим выводом, оставив решение Московского областного суда без изменения.

Со своей стороны, Уполномоченный пришел к выводу о том, что положения оспариваемых законов Московской области фактически исключают возможность осуществления гражданами конституционного права на участие в решении вопросов местного значения, связанных с изменением границ и преобразованием муниципального образования, что нарушает гарантии самостоятельности местного самоуправления, в том числе право граждан на осуществление местного самоуправления, регламентированное ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации и ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления. В этой связи Уполномоченный обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством о пересмотре в порядке надзора судебных актов по настоящему делу.

В 2008 году заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации сообщил Уполномоченному о том, что оспариваемые законы Московской области никаких прав заявителей на осуществление местного самоуправления не нарушают и вопросы организации местного самоуправления на территории муниципальных образований не регулируют.

Таким образом, по мнению заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, установление и изменение границ указанных муниципальных образований не является установлением и изменением их границ, требующим согласия их жителей.

Впрочем, приведенный пример того, как власти субъекта Российской Федерации, прибегая к правовой эквилибристике, ограничивают право граждан на местное самоуправление, не дает полной картины. Порой и сами граждане склонны упрощенно толковать свое право соглашаться на изменение границ муниципальных образований, игнорируя установленные законом формы выявления мнения населения.

Так, в еще в 2007 году к Уполномоченному поступило обращение гражданки Ш., жительницы одного из поселков Липецкой области. Заявитель сообщила о том, что власти Липецкой области игнорируют мнение жителей поселка о включении его в границы Липецкого городского округа. В ходе проверки выяснилось, что согласие жителей поселка на включение его в состав Липецкого городского округа в установленной законом форме получено не было. Последняя, как известно, предполагает, что в муниципальных образованиях, где проживает свыше 100 граждан, обладающих избирательным правом, мнение населения определяется путем голосования в порядке, установленном для проведения местного референдума. Что в данном случае сделано не было. Подробные разъяснения на этот счет были направлены заявительнице.

25. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации

В отчетном году уполномоченные по правам человека появились еще в семи субъектах Российской Федерации - в Забайкальском крае, в Кировской, Ленинградской, Псковской, Томской и Челябинской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе. В самом начале 2011 года были назначены уполномоченные по правам человека в Воронежской и Ивановской областях. Таким образом, на момент подписания настоящего доклада региональные уполномоченные по правам человека имелись в 60 субъектах Российской Федерации. Еще в 8 субъектах Российской Федерации - в республиках Марий Эл, Тыва и Хакасия, в Костромской, Оренбургской и Тюменской областях, в Чукотском автономном округе и в Еврейской автономной области приняты законы об уполномоченном по правам человека, однако сами уполномоченные пока не назначены.

Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", как известно, оставляет вопрос об учреждении аналогичной должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации на усмотрение его законодателя. Иными словами, каждый субъект Российской Федерации может, но не обязан, создавать собственный институт уполномоченного по правам человека. С учетом этого обстоятельства приведенная статистика вселяет осторожный оптимизм, позволяя говорить о том, что уже в 68 субъектах Российской Федерации учреждение должности уполномоченного по правам человека стало осознанной необходимостью. Особенно отрадно то, что в целом ряде случаев отмеченный процесс является отражением не только зрелости государственных органов конкретных субъектов Российской Федерации, но и активной позиции представителей гражданского общества.

Характерен в этом смысле пример Челябинской области, где в последнее время широко обсуждался вопрос о создании института регионального уполномоченного по правам человека. В отчетном году по инициативе межрегионального фонда "ГОЛОС-Урал" этот вопрос был вынесен на обсуждение представительного "круглого стола". За создание института уполномоченного по правам человека высказались общественные организации, а также областная Общественная палата.

В итоге, в августе отчетного года был принят Закон "Об Уполномоченном по правам человека в Челябинской области", в соответствии с которым уже в сентябре того же года назначен и сам Уполномоченный.

Все сказанное отнюдь не побуждает федерального Уполномоченного изменить свою неоднократно высказывавшуюся точку зрения о том, что Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" должен предусматривать императивное учреждение должности регионального уполномоченного по правам человека во всех субъектах Российской Федерации. И дело не только в том, что в противном случае гражданам не обеспечивается равенство возможностей защиты своих прав и свобод на всей территории нашей страны. Нельзя забывать и о том, что в отдельных субъектах Российской Федерации органы государственной власти принципиально не приемлют саму мысль об учреждении института уполномоченного по правам человека, видимо, по причине его прописанной в законе независимости.

Процесс становления института региональных уполномоченных идет не всегда и не везде просто. Отчасти это, конечно, связано с психологией человеческих и деловых отношений, опирающихся на присущие некоторым регионам традиции единоначалия, гораздо более сильные и заметные, чем в столицах. В таких условиях региональным уполномоченным приходится выстраивать эти отношения, памятуя о том, что отстаивать права человека, ни в чем не полемизируя с местным начальством или, наоборот, находясь с ним в перманентном конфликте, - одинаково невозможно. Во втором случае уполномоченный рискует вообще потерять работу, как это произошло в отчетном году с Уполномоченным по правам человека в Ненецком автономном округе, который был освобожден от своих обязанностей решением Собрания депутатов округа. (Последним, судя по всему, не пошел впрок опыт их коллег из Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга, годом раньше отрешивших от должности своего Уполномоченного по правам человека, в действиях которого Верховный Суд Российской Федерации впоследствии не нашел каких-либо

нарушений.)

Трудности в работе региональных уполномоченных связаны также и с недостаточной урегулированностью их правового статуса на федеральном уровне. Некоторая парадоксальность ситуации состоит в том, что, с одной стороны, сфера ответственности регионального уполномоченного включает всю территорию субъекта Российской Федерации, а с другой стороны, его компетенция распространяется только на государственные и муниципальные органы самого субъекта. Действующие на территории субъекта Российской Федерации региональные подразделения федеральных органов власти находятся в исключительном ведении Российской Федерации. Поступающие к региональному уполномоченному жалобы на их действия могут быть разрешены фактически только на основе личной договоренности с их руководителями, а не на незыблемой основе закона. Выход из положения можно найти, например, передав жалобу по принадлежности, то есть на рассмотрение федеральному Уполномоченному. Во многих случаях так и приходится поступать, что, однако, усложняет и порой непредсказуемо удлинняет процедуру ее рассмотрения.

Нельзя вместе с тем не отметить, что, принимая законы, регулирующие деятельность "своих" уполномоченных по правам человека, законодатели субъектов Российской Федерации зачастую неправомерно руководствуются положениями Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", наделяя их полномочиями, предоставленными только федеральному Уполномоченному (в том числе процессуальными правами в уголовном и гражданском судопроизводстве и правом на обращение к федеральным органам государственной власти), что закономерно подвергается опротестованию органами прокуратуры Российской Федерации.

Вообще говоря, отмеченная выше недостаточная урегулированность их правового статуса на федеральном уровне нередко серьезно дезориентирует региональных уполномоченных. В итоге кто-то из них, опасаясь выйти за пределы своего законного мандата, проявляет нерешительность. Кто-то, наоборот, толкует свою компетенцию широко и вольно, например, претендуя на роль защитника прав представителей титульного народа своей республики на всей территории Российской Федерации и даже за границей. Между тем и чересчур узкая и неправомерно широкая интерпретация своего мандата отдельными региональными уполномоченными, по-видимому, проистекает именно из недостаточной урегулированности их правового статуса.

В конце отчетного года к депутатам Государственной Думы и к федеральному Уполномоченному поступило обращение Волгоградской областной Думы, содержавшее предложение о разработке и принятии федерального закона об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации, который определил бы формы их взаимодействия с правоохранительными и судебными органами, территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, федеральными структурами и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, гарантии их независимости и самостоятельности, а также недопустимости вмешательства в их правозащитную деятельность. (См. приложение 2.25.1.)

В настоящее время учреждение должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и регулирование его деятельности осуществляется в соответствии со ст. 5 ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". Вместе с тем согласно требованиям п. "б" ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В силу этого регулирование деятельности уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации не может осуществляться только законодательством субъектов Российской Федерации и предполагает принятие соответствующего закона на федеральном уровне.

Федеральный Уполномоченный, поддержав указанную инициативу Волгоградской областной Думы, обратился к Председателю Государственной Думы с предложением о создании рабочей группы для подготовки искомого законопроекта. Федеральный Уполномоченный предложил также дополнить Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" главой, регулирующей его компетенцию по обеспечению единства государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации в рамках взаимодействия с уполномоченными по правам человека в субъектах

Российской Федерации. При этом порядок назначения на должность и освобождения от должности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также их полномочия должны устанавливаться законом субъекта Российской Федерации, принимаемым в соответствии с предложенным федеральным законом.

Кроме того, представляется, что в этом федеральном законе должна быть закреплена процедура рассмотрения адресованных им жалоб. С одной стороны, это вполне согласовывалось бы с положениями международных документов, в которых акцентируется особая процедура проверки независимым и беспристрастным омбудсманом (уполномоченным) сведений, содержащихся в жалобах заявителей в связи с предполагаемым нарушением их прав государственными и муниципальными органами и их должностными лицами. С другой стороны, это устранило бы некоторые противоречия, возникающие в связи с действием Федерального закона от 02.05.2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". В связи с тем, что этот Закон не распространяется на обращения граждан, подлежащих рассмотрению в порядке, установленном только федеральными конституционными законами и федеральными законами, в сферу его применения попадает и деятельность региональных уполномоченных по правам человека. Однако, как уже отмечалось выше, механизм рассмотрения уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации жалоб заявителей иной и не дублирует формы и методы работы с обращениями граждан, предусмотренными для государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, в порядке, установленном Федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Процесс учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации еще не закончился, а параллельный процесс учреждения должности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации уже начался в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.09.2009 г. N 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка". Динамика обоих процессов такова, что в отдельных субъектах Российской Федерации уполномоченные по правам ребенка могут, похоже, появиться раньше, чем уполномоченные по правам человека. Что, наверное, стало бы некоторым парадоксом.

Не вдаваясь в общие рассуждения о сравнительных достоинствах и недостатках двух моделей государственной правозащиты - "универсальной", осуществляемой в настоящее время уполномоченными по правам человека, и "специализированной", опирающейся на уполномоченных по правам лиц отдельных возрастных, профессиональных и социальных групп, хотелось бы высказать ряд принципиальных соображений по существу проблемы.

Защита прав и свобод человека по самой своей природе едина и неделима. В силу этого универсальные и специализированные институты государственной правозащиты могут хорошо дополнять друг друга лишь при условии тесного взаимодействия между собой. Вопрос о том, в какой форме должно осуществляться такое взаимодействие, по большому счету, вторичен. В одних субъектах Российской Федерации уполномоченные по правам ребенка уже работают в аппарате уполномоченных по правам человека, являясь их заместителями. Другие же субъекты Российской Федерации, возможно, предпочтут учредить должность уполномоченного по правам ребенка вне аппарата уполномоченного по правам человека. Если они могут позволить себе содержать два правозащитных аппарата вместо одного, нет проблем. В любом случае залог успеха государственных правозащитных институтов - в их эффективном взаимодействии друг с другом, а равно и с гражданским обществом.

Размышляя о перспективах совместной работы уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка, нельзя не обратить внимание на то, что в настоящее время их правовой статус неодинаков. Первые работают на основе соответствующих федерального и региональных законов, оставаясь независимыми и неподотчетными государственным органам и должностным лицам. Вторые - как правило, государственные служащие высокого ранга, привилегией независимости и неподотчетности, естественно, не обладают. В целом же институт уполномоченного по правам ребенка, видимо, нуждается в дальнейшем законодательном уточнении.

По установившейся традиции наиболее острые из общих для всех уполномоченных по правам человека вопросов выносятся на совместное обсуждение в рамках их координационного органа -

Координационного совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Заседания Координационного совета обычно созываются два раза в году, как правило, в г. Москве. В отчетном году первое такое заседание состоялось в апреле. На нем были рассмотрены вопросы оказания бесплатной юридической помощи населению, роста тарифов на услуги адвокатов и нотариусов, проведения судебной экспертизы и др. В работе заседания принял участие Министр юстиции Российской Федерации. Второе заседание было, как обычно, приурочено ко Дню прав человека, отмечаемому во всем мире ежегодно 10 декабря. Участники заседания обсудили вопросы реформирования системы исполнения наказаний в Российской Федерации и соблюдения прав человека в местах принудительного содержания. Состоялся обмен мнениями по таким конкретным аспектам указанных вопросов, как применение к осужденным необоснованного физического и психологического насилия, условия содержания под стражей, а также изменения меры пресечения для лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями, организации медицинской помощи в местах принудительного содержания. Был также рассмотрен вопрос соблюдения социальных прав сотрудников ФСИН России. В работе заседания принял участие директор Федеральной службы исполнения наказаний.

Еще одной формой сотрудничества федерального и региональных уполномоченных по правам человека является обмен информацией по правозащитной тематике, в частности, по вопросам законодательного регулирования прав и свобод человека. Предпринятый в отчетном году в рамках этой работы анализ регионального законодательства, регулирующего деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, показал, что только 16 из 58 уполномоченных наделены правом законодательной инициативы. Те же, кто такого права не имеет, могут участвовать в совершенствовании законодательства о правах и свободах человека только путем весьма громоздкой процедуры обращения со своими предложениями к субъектам права законодательной инициативы.

С недавних пор информация о нарушениях прав и свобод человека, обусловленных несовершенством законодательства Российской Федерации, направляется региональными уполномоченными и в Центр мониторинга права, созданный при Совете Федерации. В доклады Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 и 2009 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" вошли разделы, целиком подготовленные на основе информации, собранной и проанализированной российскими уполномоченными по правам человека.

26. 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, ею могут быть награждены 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 - в день принятия Всеобщей Декларации прав человека.

В отчетном году медали "Спешите делать добро" были удостоены:

Памфилова Элла Александровна, одна из самых известных в России женщин-политиков.

Э.А. Памфилова была народным депутатом СССР, членом Верховного Совета СССР, Министром

социальной защиты населения Российской Федерации, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В 2002 году Элла Александровна возглавила Комиссию по правам человека при Президенте Российской Федерации, а с ноября 2004 по июль 2010 года являлась председателем Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Самоотверженной работой на этих высоких постах она внесла огромный вклад в дело становления гражданского общества в России. Честный, самоотверженный и искренний человек, Э.А. Памфилова известна своими яркими выступлениями и смелыми инициативами.

Вейнгольд Юрий Юлианович, профессор философии Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова, заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный член (академик) Международной академии наук высшей школы, действительный член Академии социальных наук.

Юрий Юлианович - главный редактор восьмитомной Книги памяти жертв политических репрессий Белгородской области и их родственников. В издании собраны копии ранее не публиковавшихся документов, множество сохранившихся фотографий и ценная информация о репрессированных. Этот инициированный Ю.Ю. Вейнгольдом труд крайне важен для нынешнего поколения граждан России как покаяние живущих и как дань памяти безвинным жертвам тоталитаризма.

Турчина Светлана Викторовна, председатель Кабардино-Балкарского отделения Общероссийской общественной благотворительной организации инвалидов - жертв политических репрессий "Российская ассоциация жертв незаконных политических репрессий".

Лафишева Нина Измайловна, преподаватель математики Кабардино-Балкарского государственного университета.

В 2000 году по инициативе Светланы Викторовны была начата работа по сбору информации для Книги Памяти. Самое активное участие в этой работе принимала Нина Измайловна, благодаря подвижническим усилиям которой в архиве Управления Федеральной службы безопасности по Кабардино-Балкарской Республике найдены сотни важных документов, позволивших вернуть из небытия имена незаслуженно пострадавших людей.

Содержащая 5277 персоналий Книга Памяти в той или иной мере затрагивает историю едва ли не каждой семьи в Кабардино-Балкарии.

Косорез Ольга Ноевна, юрист, одна из лучших специалистов в области законодательства о реабилитации жертв политических репрессий.

С конца 80-х годов и по настоящее время Ольга Ноевна регулярно проводит юридические консультации в Общественной приемной для жертв политических репрессий ("Мемориал") и в других общественных организациях, оказывает консультативную помощь жертвам репрессий и членам их семей по вопросам реабилитации не только россиянам, но и нашим бывшим соотечественникам в странах СНГ. О.Н. Косорез принимала активнейшее участие в разработке Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий" и последующих поправок к нему. На общественных началах много раз выступала в судебных инстанциях в качестве представителя интересов пострадавших от государственного террора. Многие сотни жертв репрессий смогли восстановить свои права благодаря непосредственной помощи О.Н. Косорез, тысячам людей помогла ее работа по совершенствованию законодательства и настойчивость в борьбе против подзаконных актов, нарушающих права жертв репрессий.

Несмотря на почтенный возраст, О.Н. Косорез и сегодня неутомимо продолжает свою подвижническую деятельность.

Протоиерей отец Анатолий (Денисов), 25 лет служит в приходе с. Брейтово на берегу Рыбинского водохранилища. По его инициативе в приходе была освящена часовня в память о всех затопленных монастырях и храмах древней Мологи, а также погибших людях, патриотах своей малой родины, которые при строительстве Рыбинского и Угличского гидроузлов в 1947 году ушли под воду, не пожелав покинуть родные дома.

И по сей день во время отлива на берегах Рыбинского водохранилища появляются человеческие

останки, которые отец Анатолий вместе с группой добровольцев готовят к погребению на городском кладбище.

Отец Анатолий заботится не только об ушедших. Он видит свой долг и в заботе о живых. Он организовал автобус для ребятишек, который возит их на богослужение в воскресную школу (в с. Брейтово и Прозорово). В с. Брейтово почти готов старческий дом, рядом заложен сад. При богадельне отец Анатолий организует благотворительную столовую.

Баранов Михаил Николаевич, с 1984 года работает в органах милиции, являясь помощником участкового в ОВД по Скопинскому району Рязанской области.

Личные качества Михаила Николаевича проявились в роковую ночь с 28 на 29 июля 2010 года, когда жителей лесных деревень Зарановские Выселки и Ураково Рязанской области штурмовал стихийный пожар. М.Н. Баранов организовал эвакуацию людей и вместе с другими добровольцами двое суток отстаивал деревенские дома и постройки. Общими усилиями деревни спасли.

Резанов Алексей Валентинович, тракторист из Верхней Вереи Нижегородской области, спасший во время перекинувшегося из леса на родное село пожара 20 односельчан.

Когда на село обрушился самый настоящий огненный смерч, Алексей Валентинович вместе с пожарными какое-то время пытался бороться с огнем. Когда же стало ясно, что стихия берет верх, он на своем тракторе с прицепом отправился в деревню, где подбирал обезумевших от ужаса односельчан. В какой-то момент огонь обогнал трактор. Мужественному трактористу пришлось прорываться сквозь огонь. Все погорельцы были спасены.

Локтюшев Максим Павлович, девятиклассник из с. Новотроицкое Сухобузимского района Красноярского края, спас двух несовершеннолетних детей во время пожара в жилом доме.

4 февраля 2010 года в селе из-за детской шалости загорелся двухквартирный брусовой дом. До приезда пожарных подоспевшие на помощь взрослые закидывали пылающий дом снегом и разбивали в окнах стекла, надеясь проникнуть внутрь и спасти детей. Дедушка пострадавших ребятишек первым проник в полную едкого дыма квартиру, но через несколько минут выскочил оттуда, найти детей ему не удалось. Максим о пожаре узнал от своей матери. Не раздумывая, Максим бросился на помощь, проник в горящую квартиру через окно и спустя несколько минут вытащил забившегося от страха под кровать мальчика, а чуть позже его едва не задохнувшуюся сестру.

За проявленный героизм и отвагу при спасении детей на пожаре Всероссийское добровольное пожарное общество наградило Максима Локтюшева медалью "За доблесть и отвагу на пожаре".

Кроме того, Почетными грамотами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации были награждены:

Группа милосердия "Старость в радость". Деятельность этой группы волонтеров охватывает 50 домов престарелых в Брянской, Калужской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Псковской, Тверской, Тульской и других областях. Цель волонтеров - помочь одиноким старикам почувствовать, что они не одни, отвлечь их от тяжелых мыслей.

Олескина Елизавета Александровна, идейный вдохновитель волонтерской группы "Старость в радость", за свою деятельность была представлена к медали Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "Спешите делать добро", но сочла неправильным награждение только ее одной и, отказавшись от медали, попросила отметить работу всех членов группы. Уважая эту просьбу, Уполномоченный вручил свои Почетные грамоты всем волонтерам.

Полушкина Наталья Иосифовна, директор автономной некоммерческой организации "Центр социально-психологической помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей "Ради будущего" - за активную жизненную позицию, за внедрение социально значимых программ и проектов, направленных на защиту ребенка.

Дернова Нина Ивановна, преподаватель Нижегородского (Горьковского) педагогического института им. Горького - за большой вклад в развитие и формирование Нижегородского областного отделения Общероссийского общественного благотворительного фонда "Российский детский фонд".

Васильева Наталья Васильевна, председатель исполнительного Совета Псковской областной общественной организации "Независимый социальный женский центр" - за создание социального центра для женщин и женщин с детьми, оказавшихся в кризисной ситуации.

Заключение

В своей повседневной работе в отчетном году Уполномоченный в полном соответствии с Конституцией и законом стремился реализовывать две свои главные функции.

Во-первых, быть чем-то вроде адвоката российских граждан, отстаивая их основные права и свободы перед лицом государства, его органов самого различного уровня.

Во-вторых, делать это таким образом, чтобы, содействуя решению проблем, не обострять отношения по линии "гражданин - государство", а, напротив, снижать накал страстей, повышать уровень терпимости и конструктивного взаимодействия. Ведь хорошо известно, что рост напряженности и нетерпимости создает больше новых проблем, чем разрешает старые. После бурного и шумного конфликта в доме остается лишь разбитая посуда. И наивные надежды на то, что из осколков как-то и когда-то удастся склеить более красивый, чем прежде, сервиз.

Хотелось бы напомнить, что в короткой истории новой России не было, пожалуй, ни одного сколько-нибудь продолжительного периода, неотягощенного острейшей полемикой о месте и роли государства. Которое, по нашей давней традиции, принято либо винить во всех бедах и проблемах, либо воспринимать как нечто сакральное, недоступное для понимания и потому в принципе не подлежащее критике. Как и всякая крайность, оба эти подхода вызывают немалые сомнения с позиций обычной логики. Еще хуже, однако, то, что в данном конкретном случае они выглядят как упражнение в коллективной безответственности. Ведь государство - это не просто совокупность органов власти. Государство - это все мы, народ России, формирующий свое государство. Каким станет государство, зависит в конечном счете от нас самих, от нашей мудрости, честности, активности и принципиальности.

Подводя итоги отчетного года в преддверии череды грядущих выборов, нельзя, например, не выразить озабоченность широко распространенным равнодушием к ним со стороны весьма значительной части российских избирателей. Те, кто склонен винить во всем государство, на выборы идти не желают: они ведь "знают", что государство их непременно обманет. Для тех же, кто государство обожествляет, выборы уже, похоже, превратились в ненужный ритуал: зачем голосовать, если и так все хорошо, правильно и незыблемо. Так, совместными усилиями хулителей и обожателей нынешнего государства выхолащивается сама суть важнейшего конституционного права избирать и быть избранным.

Много копий было сломано в отчетном году по вопросу о реализации конституционной свободы собраний. Борьба за нее оказалась поучительной не только потому, что власть и активисты гражданского общества начали как будто находить взаимопонимание. Не менее поучительно и то, что в процессе этой борьбы была наглядно продемонстрирована несостоятельность крайних точек зрения. Носители одной из них отвергали саму идею диалога с властью, принципиально отказываясь от участия в согласованных с ней публичных мероприятиях. Тем временем приверженцы другой точки зрения зачастую пытались обременить естественное и очевидное конституционное право унижительными условиями. Очень хорошо, что в отчетном году крайности эти удалось (хотя и не полностью и не без проблем) сблизить.

Среди других внушающих осторожный оптимизм итогов отчетного года - заметное сокращение количества поступивших к Уполномоченному жалоб на нарушение трудовых прав. Объясняется ли этот феномен стечением обстоятельств или отражает реальную стабилизацию экономики страны, ставшую возможной благодаря энергичной работе Правительства Российской Федерации, оценивать преждевременно. В любом случае Уполномоченный не готов согласиться с теми, кто утверждает, что жалоб этой категории стало меньше просто потому, что люди устали их писать.

Впервые за все годы своей работы Уполномоченный оказался не в силах помочь ни одному из граждан Российской Федерации, обратившихся к нему в связи с нарушением их прав на территории стран СНГ. Констатируя этот прискорбный факт, Уполномоченный не склонен предъявлять особые претензии консульским учреждениям Российской Федерации, которые ему случалось не раз критиковать в прошлые годы. Работники этих учреждений, как правило, в курсе

злключения наших соотечественников, поддерживают с ними связь и в целом делают все, что могут. Не их вина в том, что проблема защиты прав граждан Российской Федерации в странах СНГ вышла, похоже, на более высокий, системный и политический уровень. И, видимо, нуждается в рассмотрении политическим руководством нашей страны.

В заключение Уполномоченный хотел бы кратко остановиться на вопросах своего взаимодействия с государственными органами Российской Федерации. Два года назад по инициативе Председателя Правительства Российской Федерации все министерства и ведомства, о действиях или бездействии которых было упомянуто в докладе Уполномоченного за 2008 год, подготовили свои развернутые ответы на его критику и предложения. Считая такую форму сотрудничества с государственными органами чрезвычайно плодотворной, Уполномоченный хотел бы выразить заинтересованность в ее возобновлении в наступившем 2011 году.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

В. Лукин

Москва,

3 марта 2011 года

¹Приложения к докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год опубликованы на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации <http://ombudsmanrf.ru>

Материал опубликован по адресу: <http://www.rg.ru/2011/05/13/doklad-lukin-dok.html>