

# Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год

## Закон сильнее власти

В соответствии с частью 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 2008 год.

В докладе дается общая оценка положению дел с правами человека в России, состоянию и динамике наиболее важных правозащитных проблем, приводится информация о деятельности Уполномоченного, включающей рассмотрение обращений граждан, взаимодействие с государственными органами и институтами гражданского общества, анализ действующего законодательства в области прав и свобод человека, а также разработку положений по его совершенствованию.

Доклад составлен на основе обобщения информации, почерпнутой из:

- индивидуальных и коллективных обращений граждан;
- бесед с гражданами в ходе их личного приема Уполномоченным и сотрудниками его аппарата;
- материалов инспекций мест принудительного содержания, воинских частей, закрытых территориальных образований, детских домов, психиатрических больниц и других учреждений;
- специальных исследований и материалов научно-практических конференций и семинаров;
- переписки Уполномоченного с государственными органами;
- 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

### Доклад Уполномоченного по правам человека

### в Российской Федерации за 2008 год

### 60 лет Всеобщей Декларации

### прав человека: история и уроки

**10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Всеобщую Декларацию прав человека** - документ, воплотивший в себе идеи нескольких поколений мыслителей-гуманистов. Впервые в истории мировой цивилизации на планетарном уровне получил признание принцип "суверенитета человеческой личности", основу которого составляют естественные

права и свободы, принадлежащие каждому человеку вне зависимости от его политических взглядов, национальности, вероисповедания, гражданства, пола или имущественного положения.

Глубоко закономерно, что это выдающееся событие произошло вскоре после завершения Второй мировой войны, отмеченной беспрецедентными нарушениями прав десятков, если не сотен миллионов людей.

Обсуждение проекта Всеобщей декларации прав человека шло, как известно, очень непросто. Ведь Объединенные Нации были далеко не едины в своем понимании мира, имели разные исторические и культурные традиции, государственное устройство, идеологию и уровень развития. Даже сама идея международной регламентации правового положения собственных граждан была в диковинку многим членам ООН. Некоторые из них и вовсе воспринимали ее как опасную ересь, как покушение на свое "священное" право творить у себя дома любые античеловеческие деяния за ширмой произвольно трактуемого национального суверенитета. Принятие в таких условиях Всеобщей декларации прав человека можно по достоинству отнести к числу величайших завоеваний человеческой цивилизации в XX веке.

Сегодня, столкнувшись с проблемами и вызовами нового века, можно с уверенностью констатировать, что гуманистические принципы, положенные в основу Всеобщей декларации прав человека, ничуть не утратили своей актуальности. Несмотря на то что этот документ не имеет обязательной юридической силы, огромное большинство государств воспринимает его дух и букву как своего рода моральный императив, к которому надо стремиться. Не случайно поэтому, что на основе Всеобщей декларации прав человека подписаны многие международные договоры и конвенции, созданы универсальные механизмы защиты прав человека.

Историческая миссия Всеобщей декларации прав человека состоит в том, чтобы объединить различные народы, страны и культуры общим пониманием извечных человеческих ценностей. Как нетрудно заметить, эта миссия еще очень далека от выполнения. Проблемы соблюдения прав человека по-прежнему нередко разделяют государства, становятся объектом острой полемики и политической борьбы между ними. Ясно, впрочем, что **общее** не всегда значит **одинаковое**, баланс между понятиями найти не просто и к этой цели ведет немало дорог, скорость и правила движения по которым могут быть обусловлены историческими и культурными особенностями конкретного народа, страны или континента. В этом смысле вектор движения порой не менее важен, чем своего рода "моментальный снимок" правозащитной ситуации в том или ином месте.

Вполне очевидно также и то, что в перспективе понятие "права и свободы человека" должно быть освобождено от политических коннотаций. Все люди имеют равные права и свободы, вне зависимости от своих политических взглядов. Именно поэтому борьба за права человека не должна быть борьбой против той или иной действующей власти. Напротив, это всегда борьба **за укрепление демократического правопорядка**. В силу специфики своей работы все правозащитники, как государственные, так и общественные, призваны систематически оппонировать государству, но не могут, если искренне хотят быть объективными, находиться к нему в политической оппозиции.

Впрочем, и властям следует понимать, что между защитниками прав человека и политической оппозицией (которая, впрочем, является совершенно естественным и необходимым элементом демократической государственной системы) имеется существенная разница.

Понимание этой фундаментальной истины зачастую нелегко дается в странах развивающейся демократии, в том числе и России. Некоторые представители действующей власти, похоже, искренне верят в то, что "нам нужны подорожники Щедрины, и такие Гоголи, чтобы нас не трогали". Не отсюда ли постоянное мелькание в государственных СМИ абсурдного по своей сути клише "оппозиционные правозащитники"? Которым по законам жанра противопоставляются некие "лояльные правозащитники", что, конечно, не менее абсурдно. К сожалению, и некоторые правозащитники дают повод для этого двойного абсурда, так как зачастую легко переходят ту грань, которая отделяет борьбу за права человека от политической борьбы против государства.

Для того чтобы выйти из этой ситуации, и государству, и гражданскому обществу требуются терпение, мудрость и мужество. Сам же выход очевиден. Он в том, чтобы строго и повсеместно, без скидок на политическую конъюнктуру исполнять **Конституцию Российской Федерации, провозгласившую права и свободы человека высшей ценностью нашего государства, а их защиту - его первейшей обязанностью**.

Вступление России в 1996 году в Совет Европы и ратификация ее высшими законодательными органами основополагающих европейских конвенций послужили стимулом к дальнейшему включению

уже достигнутых и согласованных международных стандартов в области прав и свобод человека в российское законодательство и правоприменительную практику. Вся эта многогранная деятельность стала органичной частью проводимых преобразований, нацеленных на прогрессивное развитие российской правовой системы, реализацию установленных Конституцией Российской Федерации принципов и норм демократического правового государства.

Настоящий ежегодный доклад - последний из подготовленных Уполномоченным в рамках пятилетнего срока, на который он был назначен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством. В связи с этим, а также стремясь более полно и наглядно представить положение с соблюдением основных прав и свобод человека, Уполномоченный принял решение изменить традиционную структуру доклада, приведя ее в строгое соответствие с перечнем указанных прав и свобод, провозглашенных Конституцией Российской Федерации.

## **Конституционные права и свободы человека**

### **1. Право на жизнь, достоинство, свободу**

#### **и личную неприкосновенность**

##### **Право на жизнь**

Право на жизнь как основное и неотъемлемое право каждого человека нашло свое закрепление в Конституции Российской Федерации (ст. 20) и в целом ряде международных правовых актов. Это право не зависит от этнической принадлежности и вероисповедания человека, от его юридического статуса, социального положения, возраста, душевного и физического здоровья, от его личных качеств. Не существует обстоятельств, в которых право человека на жизнь не было бы достойно защиты.

Может сложиться впечатление, что за рамками такого подхода к праву на жизнь как к абсолютной ценности неизбежно окажутся и применение смертной казни, и уничтожение вооруженного противника в ходе боевых действий, и другие жизненные ситуации. Такое впечатление - поверхностно и не вполне верно. Причем не только потому что, например, смертная казнь как мера наказания за совершенное преступление - это анахронизм, от которого отказываются все больше демократических стран. Главное все же в другом. Даже там, где смертная казнь еще применяется, нравственный и профессиональный долг судей - использовать все предоставленные им законом возможности для того, чтобы сохранить человеку жизнь. По той же логике обязанность государства состоит в том, чтобы разрешить спор с другим государством, не прибегая к войне. Если же войны избежать не удалось, обязанность государства, его руководителей, а также военачальников - добиться победы с наименьшими человеческими потерями как среди своих военнослужащих, так и неприятельских.

Защита права на жизнь обеспечивается преимущественно уголовно-правовыми методами. Уголовный кодекс Российской Федерации в этих целях устанавливает ответственность за убийство (ст. 105), посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277), посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295), посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа (ст. 317) и геноцид (ст. 357).

Составы преступлений, предусмотренных перечисленными уголовно-правовыми нормами, в целом отвечают конституционным принципам и основам правовой системы Российской Федерации, согласуются с составами аналогичных преступлений в уголовном законодательстве большинства современных государств, а предусмотренные санкции (лишение свободы на срок до двадцати лет, пожизненное лишение свободы, смертная казнь) достаточно суровы.

Негативным моментом в обеспечении защиты права на жизнь уголовно-правовыми методами Уполномоченному представляется наличие в санкциях указанных выше статей наказания в виде смертной казни. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 02.02.1999 г. N 3-П смертная казнь как вид уголовного наказания обвиняемому в совершении убийства назначаться сегодня не может. Всех проблем это, однако, не решает. Так, в российском законодательстве отсутствуют правовые нормы, регулирующие порядок предоставления государством гарантий о неназначении и неприменении смертной казни к лицу, подлежащему экстрадиции. В связи с этим обязанность законодателя состоит, видимо, в том, чтобы в федеральных законах, регулирующих вопросы экстрадиции, определить орган исполнительной власти, полномочный представлять такие гарантии иностранному государству.

В целом, конечно, законодателю пора бы уже подумать об исполнении принятого нашей страной при вступлении в Совет Европы обязательства о ратификации Протокола N 6 (об отмене смертной казни) к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Нелишне напомнить, что в Государственную Думу проект соответствующего закона был внесен еще первым Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным в августе 1999 года (N 99077740-2).

Еще одна острая проблема - низкая эффективность и недостаточная оперативность расследования случаев лишения жизни. Речь, в сущности, идет о проблеме, характерной для всего российского правосудия. Ясно, однако, что применительно к делам о нарушении права человека на жизнь негативные последствия этой проблемы особенно велики. В том числе для общественной морали. Время от времени возникают ситуации, когда некачественное расследование подобных дел воспринимается гражданами как свидетельство стремления тех или иных представителей государства, руководствуясь конъюнктурными предпочтениями, применить неодинаковые критерии для квалификации одинаковых или близких по типу преступлений, с учетом того, кто именно их совершил.

Для искоренения этой практики не нужно "изобретать велосипед", громоздить новые законы, издавать строгие приказы. Достаточно лишь точно и беспристрастно исполнять все требования действующего уголовно-процессуального законодательства. И своевременно реагировать на любые сигналы о его нарушении. Так, однако, происходит далеко не всегда. Дела об убийствах тянутся порой годами, необоснованно прекращаются, а потом вновь возобновляются по требованию прокуратуры. Уполномоченный считает такое положение недопустимым.

**Немалую тревогу вызывают серьезные нарушения права человека на жизнь, по-прежнему имеющие место в Вооруженных Силах Российской Федерации.** Речь идет о так называемых небоевых потерях - о самоубийствах военнослужащих, а также об их гибели от несчастных случаев и неуставных отношений. В среднем за год небоевые потери составляли в последние четыре года около 700 человек. Следует отметить, что статистика таких происшествий недостаточно надежна: разные источники приводят подчас разные данные. Нельзя, однако, не обратить внимания на то, что, по данным всех источников, удельный вес самоубийств в общей массе небоевых потерь растет. Большинство самоубийств совершается военнослужащими срочной службы. Впрочем, по мере перехода Вооруженных Сил на комплектование по контракту быстро растет количество самоубийств и среди военнослужащих контрактной службы.

Еще одна причина гибели военнослужащих - неуставные отношения, так называемая дедовщина, а, говоря конкретнее, посягательства на личную неприкосновенность военнослужащих со стороны старших по званию и сроку службы.

В последние годы руководство Мин обороны России стало уделять заметно больше внимания проблеме неуставных отношений. Количество совершаемых на этой почве насильственных преступлений постепенно сокращается. Однако полностью искоренить это зло пока не удалось.

**Далеко не все благополучно с соблюдением права на жизнь и в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации.** Согласно действующему законодательству для поддержания порядка и пресечения противоправных действий персонал пенитенциарных учреждений имеет право на применение специальных средств, газового и в качестве крайней меры огнестрельного оружия. Проблема, однако, в том, что это право зачастую трактуется вполне произвольно и расширительно, а специальные средства и даже оружие применяются не столько для пресечения противоправных действий, сколько в целях устрашения или "наказания" лиц, содержащихся в местах отбывания лишения свободы. Особенно же тревожит то, что руководство уголовно-исполнительной системы отнюдь не всегда проявляет должную принципиальность в оценке этого явления.

Внимание Уполномоченного не могли не привлечь события в одном из исправительных учреждений Челябинской области, где 31 мая 2008 года в результате применения специальных средств скончались четверо осужденных.

Проверка, проведенная областной прокуратурой, выявила грубейшие нарушения работниками учреждения требований Конституции Российской Федерации и уголовно-исполнительного законодательства, их низкий профессиональный уровень, а также отсутствие надлежащей оперативной, режимной и воспитательной работы с осужденными.

Между тем, согласно опубликованной в средствах массовой информации официальной позиции ФСИН России, применение специальных средств было правомерно.

Налицо, таким образом, вопиющее расхождение двух ведомств в оценке одного и того же происшествия.

На момент подписания доклада расследование указанного происшествия еще не завершилось.

### **Право на достоинство**

Согласно ст. 21 Конституции Российской Федерации никто не должен подвергаться пыткам, насилию, а также никакому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

Этот конституционный запрет в полной мере обеспечен уголовно-правовыми средствами защиты личности. Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность, в частности, за такие деяния, как истязание с применением пытки (п. "д" ч. 2 ст. 117), превышение должностных полномочий (ст. 286), принуждение к даче показаний (ч. 2 ст. 302). Преступления, предусмотренные данными уголовно-правовыми нормами, отнесены к категории тяжких. Тем не менее почта Уполномоченного, практика как российских судов, так и Европейского Суда по правам человека, сообщения СМИ свидетельствуют о том, что подобные преступления по-прежнему отнюдь не изжиты. Совершают их прежде всего сотрудники так называемых силовых структур, то есть как раз те должностные лица, в чьи служебные обязанности входит защита конституционных прав граждан.

В целом не менее одной трети всех поступающих к Уполномоченному жалоб подаются на нарушения прав задержанных, подозреваемых, обвиняемых и потерпевших, допускаемые сотрудниками правоохранительных органов в ходе производства дознания, предварительного следствия, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

В 2008 году к Уполномоченному поступило коллективное обращение группы граждан по поводу применения недозволённых методов физического воздействия со стороны сотрудников ОВД "Сокольники" г. Москвы. По инициативе Уполномоченного по факту избиения в помещении данного ОВД органами прокуратуры была проведена проверка, по результатам которой возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. "а" ч. 3 ст. 286 УК РФ.

В 2007 году семья подлежащего призыву на военную службу З. обратилась к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников милиции, выразившиеся в нарушении права на неприкосновенность жилища, применении насилия в отношении членов семьи, и незаконное доставление З. в общественный пункт правопорядка. В связи с поступившей жалобой Уполномоченный обратился в прокуратуру г. Москвы, которая после проведения соответствующей проверки возбудила уголовное дело в отношении сотрудников милиции. Приговором Дорогомиловского районного суда г. Москвы сотрудник милиции Л. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч.1 ст. 286 УК РФ. Ему назначено наказание в виде полутора лет лишения свободы условно с испытательным сроком два года. Кроме того, тем же решением частично удовлетворены искивые требования семьи З., согласно которому нанесенный моральный вред оценен в 30 тыс. рублей.

В 2008 году к Уполномоченному поступила жалоба гражданина П. на незаконные действия сотрудников медицинского вытрезвителя. В результате проведенной по обращению Уполномоченного проверки установлено, что сотрудники медицинского вытрезвителя нанесли П. телесные повреждения, в связи с чем было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 116 УК РФ.

Следует подчеркнуть, что приведенные выше жалобы являются весьма типичными. Во всех трех случаях грубейшие нарушения требований законодательства совершались обыденно, как бы "по привычке", в ситуациях отнюдь не стрессовых.

Особого внимания требует вопрос соблюдения законности в ходе дознания. Принуждение подозреваемых, обвиняемых, а также потерпевших и свидетелей к даче показаний с применением угроз и тем более методов, унижающих их человеческое достоинство и опасных для их здоровья и жизни, - преступление, предусмотренное ст. 302 Уголовного кодекса Российской Федерации. Статья эта применяется редко. Достаточно сказать, что, например, в 2007 году, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, осужден по ней никто не был. Между тем в СМИ систематически появляются публикации об унижениях и пытках, которым подвергаются задержанные в ходе дознания. Об этом же свидетельствует и ряд решений Европейского Суда по правам человека.

Широкий резонанс вызвали в Европейском Суде по правам человека два дела: "Михеев против Российской Федерации" (Постановление Суда от 26.01.2006 г.) и "Маслова и Надолбов против Российской Федерации" (Постановление Суда от 24.01.2008 г.).

Сотрудник ГИБДД Михеев был задержан в сентябре 1998 года сотрудниками Ленинского РУВД г. Нижнего Новгорода по подозрению в причастности к исчезновению несовершеннолетней М. В ходе допросов задержанного жестоко избивали и пытали электрическим током. Не выдержав мучений, Михеев выбросился из окна кабинета на втором этаже здания РУВД и сломал позвоночник. Прокуратура Ленинского района г. Нижнего Новгорода 21 сентября того же года по данному факту возбудила в отношении сотрудников РУВД уголовное дело. Однако уже в декабре его прекратила "ввиду отсутствия доказательств совершения преступления". В дальнейшем уголовное дело возобновлялось и прекращалось до тех пор, пока ставший инвалидом Михеев не обратился в Европейский Суд по правам человека, который вынес решение в его пользу. Только после этого в конце 2005 года пытавшие Михеева сотрудники милиции были наконец осуждены за превышение должностных полномочий по статье 286 УК РФ. Следователь же, неоднократно прекращавший уголовное дело, по существу, наказания не понес.

Маслову сотрудники правоохранительных органов допрашивали в качестве свидетеля. При этом они применяли к ней пытки: побои, удушение, использование электрического тока, а потом изнасиловали.

Рассматривая заявление Масловой, Европейский Суд по правам человека признал, что в отношении нее были нарушены требования ст. 3 ("Запрещение пыток") Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Суд обязал Россию выплатить Масловой 70 тыс. евро в счет компенсации причиненного ей морального вреда.

**Условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых также нередко сопряжены с унижением их человеческого достоинства.** Вынуждающая людей спать по очереди за пределами переполненности камер, их плохая проветриваемость и освещенность, неизолированность туалетов - все эти "прелести" многих следственных изоляторов представляют собой очевидные нарушения прав человека, подтверждаемые в ходе рассмотрения Европейским Судом.

Заявитель по делу "Андрей Фролов против Российской Федерации" (Постановление Суда от 29.03.2007 г.) жаловался на то, что в течение 4 лет содержания в следственном изоляторе "Кресты" (г. Санкт-Петербург) помещался в камеры размером 8 кв. метров, в которых постоянно находилось от 12 до 14 человек при наличии всего 6 оборудованных спальных мест. Естественно, Европейский Суд взыскал с России в пользу Фролова в счет компенсации морального вреда 15 тыс. евро.

Проанализировав соответствующее национальное законодательство и ознакомившись с практикой Европейского Суда по правам человека по делам данной категории, Уполномоченный пришел к выводу о том, что режим содержания подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах явно несоразмерен по тяжести условий режиму содержания осужденных в исправительных учреждениях и прежде всего в колониях-поселениях. В связи с этим Уполномоченный внес предложение о дифференцированном зачете сроков содержания под стражей в следственных изоляторах и исправительных учреждениях при назначении наказания в виде лишения свободы. В июне 2008 года соответствующий законопроект был направлен в Государственную Думу.

В конце 2007 года Уполномоченный внес в Правительство Российской Федерации предложения о приведении отдельных положений Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в соответствие с требованиями Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (утверждены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1988 г. N 43/173), Европейских пенитенциарных правил (2006 г.), Минимальных стандартных правил обращения с заключенными (утверждены резолюцией ЭКОСОС от 31.07.1957 г. N 663 С), рекомендаций Комитета министров Совета Европы от 27.06.1980 г. N R(80)11 "О заключении под стражу до суда" и от 15.09.1999 г. N R(99)19 "Посредничество в уголовных делах". Уполномоченный предложил дополнить указанные федеральные законы правовой нормой, обеспечивающей реализацию права задержанного по подозрению в совершении преступления сообщить о своем задержании родственникам либо близким родственникам. Предлагалось также разработать четкий и ясный механизм реализации права задержанного на регулярные свидания с родственниками и иными лицами, которое не должно зависеть от субъективного волеизъявления следователя и дознавателя, и может быть ограничено лишь судом в случаях, когда это необходимо для должного отправления правосудия и соблюдения требований безопасности.

На момент подписания настоящего доклада эти предложения еще не получили одобрения Правительства Российской Федерации. Очень хотелось бы, чтобы они были оперативно рассмотрены. Это крайне необходимо нашим гражданам. В противном случае Европейскому Суду по правам человека, вероятно, придется еще не раз рассматривать дела о нарушении прав задержанных, однотипные с делом "Андрей Фролов против Российской Федерации".

## Право на свободу и личную неприкосновенность

Это право предусмотрено ст. 22 Конституции Российской Федерации. Неприкосновенность личности гарантируется также нормами законодательства, определяющими полномочия государственных органов. Так, в ходе уголовного судопроизводства привод, задержание, домашний арест, заключение под стражу, личный обыск и другие принудительные по своему характеру действия допускаются лишь при наличии перечисленных в законе оснований и в установленном им порядке (статьи 91, 107, 108, 113, 184 УПК РФ). Кроме того, проведение таких процессуальных действий, как освидетельствование и следственный эксперимент, согласно статьям 179 и 181 УПК РФ допускается лишь при условии, что не создает опасность здоровью человека. Между тем почта Уполномоченного свидетельствует о том, что эти требования уголовно-процессуального законодательства соблюдаются далеко не всегда. В итоге право человека на свободу и личную неприкосновенность зачастую нарушается. Нередки случаи, когда проведение так называемых "профилактических" милицейских мероприятий выливается в незаконные задержания, иногда сопровождаемые насильственными действиями.

В соответствии с ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До вынесения судебного решения никто не может быть подвергнут задержанию на срок более 48 часов. Серьезным отступлением от указанной конституционной нормы служит п. "ж" ст. 12 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении", допускающий продление срока содержания под стражей задержанных по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений "на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца". Следует иметь в виду, что приведенная правовая норма противоречит также и требованиям п. 3 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, устанавливающей, что лицо, законно задержанное по подозрению в совершении преступления, "доставляется к судье... на судебное разбирательство в течение разумного срока" или освобождается до суда. Отмеченные несоответствия побудили Уполномоченного в конце 2008 года обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением о разработке законопроекта, исключающего п. "ж" из ст. 12 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении".

В общем контексте обеспечения права на свободу и личную неприкосновенность весьма важной и в некоторой степени небесспорной является **проблема административного задержания**.

Задержание как мера процессуального принуждения существует в уголовном и административном процессах. При этом можно констатировать, что уголовно-процессуальное законодательство в целом достаточно надежно обеспечивает права задержанного. Напротив, права лица, подвергнутого административному задержанию, нередко оказываются в зоне своего рода "произвольного толкования".

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях **административное задержание - это кратковременное ограничение свободы физического лица**. Каких-либо указаний на то, что неопременным признаком задержания является именно водворение задержанного в изолированное помещение, в этом определении не содержится. На деле, однако, правоохранительные органы упорно исходят из такой его интерпретации. И, соответственно, принудительное доставление человека, например, в отдел внутренних дел или удержание его там без помещения "под замок" задержанием не признают. **В итоге фактически задержанный, но не признанный в этом качестве человек лишается и права обжаловать подобные действия правоохранительных органов, и права взыскать с них ущерб, причиненный ему таким "неформальным" ограничением свободы**.

Проверяя жалобы граждан на незаконное задержание, Уполномоченный регулярно получает из органов прокуратуры "разъяснения" о том, что административного задержания не было, что заявители были "приглашены" в отдел внутренних дел, куда и "проследовали добровольно". Или, например, о том, что удерживавшийся на пограничном КПП в течение суток гражданин задержанию не подвергался, поскольку "мог свободно перемещаться по территории КПП и не помещался в камеру для задержанных". Не находят органы прокуратуры признаков административного задержания и в случае "приглашения" человека для многочасовой "профилактической беседы", уйти с которой он не может. Все подобные ситуации - примеры произвола и нарушений конституционных прав человека. Их общий знаменатель - неправомерная и произвольная увязка "административного задержания" с неопременным водворением задержанного в изолированное помещение.

Вполне очевидно, что описанная проблема относится к сфере плохой правоприменительной практики. Тем самым решение этой проблемы не требует изменения законодательства. Достаточно было бы просто направить соответствующие разъяснения во все органы государственной власти, применяющие административное задержание. По мнению Уполномоченного, сделать это необходимо незамедлительно.

## 2. Право на гражданство,

### на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства

Правовая норма о свободе передвижения, выборе места пребывания и жительства впервые нашла свое отражение в Законе 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". Впоследствии эта норма была закреплена в ст. 27 Конституции Российской Федерации.

Указанный Закон ознаменовал упразднение института разрешительной "прописки" и замену ее уведомительной регистрацией. На практике, однако, институт прописки оказался весьма живуч. В некоторых регионах органы государственной власти (в том числе и осуществляющие регистрацию) и сегодня склонны порой рассматривать уведомление о регистрации как просьбу, допускающую возможность отказа. Такой подход прямо противоречит Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 02.02.1998 г. N 4-П, но это, судя по всему, мало смущает упомянутых выше правоприменителей. Впрочем, в самое последнее время Федеральная миграционная служба занялась приведением института регистрации в соответствие с требованиями закона. Об этом, в частности, свидетельствует недавно принятый административный регламент (утвержден приказом ФМС России от 20.09.2007 г. N 208), в котором установлены как исчерпывающий перечень необходимых для регистрации документов, так и конкретные сроки этой процедуры, определен порядок контроля над ней и, главное, отсутствуют полномочия по истребованию дополнительных документов.

И все же поступающие к Уполномоченному жалобы свидетельствуют о том, что многие подразделения и должностные лица ФМС России по привычке **применяют регистрацию не в уведомительном, а в фактически разрешительном режиме**. С учетом этого следует, видимо, констатировать, что в настоящее время проблема окончательного перехода к процедуре уведомительной регистрации является не столько нормативно-правовой, сколько правоприменительной. Ключ к ее решению - в повышении уровня профессиональной подготовки сотрудников ФМС России.

Еще одна застарелая проблема - это практикуемая многими органами власти жесткая увязка реализации конституционных прав в таких сферах, как здравоохранение, социальное обеспечение, образование и другие, с наличием регистрации по месту жительства или пребывания. Вполне понятно, что в процессе осуществления мер социальной поддержки органы власти субъекта Российской Федерации могут предложить гражданину подтвердить факт его проживания на своей территории. Они, однако, не вправе требовать, чтобы этот факт подтверждался исключительно регистрацией.

Действующее законодательство не дает четких и недвусмысленных определений таких понятий, как **"место жительства"** и **"место пребывания"**. Для их разграничения используются туманные формулировки - "постоянно или преимущественно проживает" и "проживает временно". Как долго должен жить человек в конкретном месте, чтобы считаться проживающим там постоянно, а не временно, непонятно. Нет однозначного ответа и на вопрос о критериях для определения факта преимущественного проживания. Между тем отсутствие единой интерпретации указанных понятий чревато прямым нарушением прав граждан.

В ноябре 2007 года к Уполномоченному обратилась жительница Алтайского края С., проживающая в одном из районных центров в доме социального обслуживания для лиц с поражением опорно-двигательного аппарата. До поступления в указанное учреждение большинство инвалидов проживали в том же районе, в отдаленных населенных пунктах. На этом основании им была предоставлена только **регистрация по месту пребывания**. В результате "иногородние" инвалиды оказались лишены **льгот, рассчитанных только на лиц с регистрацией по месту жительства**.

Действуя в интересах граждан, проживающих в домах социального обслуживания, прокуратура города обжаловала в суд акты органов местного самоуправления, устанавливающие указанный порядок. Суд, однако, в удовлетворении требований прокуратуры отказал, сославшись на положения Жилищного кодекса Российской Федерации о специализированных жилых помещениях.



Со своей стороны, Уполномоченный считает, что позиция суда по данному делу не соответствовала истинному правовому смыслу понятия "специализированное жилое помещение". К сожалению, ему не удалось добиться восстановления нарушенных прав граждан по причине истечения шестимесячного срока надзорного обжалования вступившего в законную силу судебного решения.

Аналогичные обращения поступают к Уполномоченному регулярно. Суть же проблемы в том, что ст. 100 ЖК РФ, определяя типовые условия найма специализированного жилого помещения, предписывает передавать его нанимателю "во владение и пользование для **временного проживания**". В сочетании с произвольным толкованием понятий "место жительства" и "место пребывания" такая формулировка создает основу для признания граждан, проживающих в помещениях специализированного жилищного фонда, не **проживающими**, а лишь **пребывающими** в них.

При этом особой правовой необходимости в сохранении понятия "временное проживание" применительно к специализированным жилым помещениям, видимо, не имеется. Ведь правовые последствия по отношению к жилому помещению одинаковы для всех проживающих в них лиц, вне зависимости от того, как они зарегистрированы - по месту жительства или по месту пребывания.

Далеко не лучшей частью советского "наследия" является положение, при котором для полной реализации своих конституционных прав каждому россиянину необходимо иметь не один, а два удостоверяющих личность документа - паспорт гражданина Российской Федерации (в обиходе "внутренний паспорт") и паспорт для поездок за границу ("заграничный паспорт"). Без заграничного паспорта нельзя реализовать право на свободу выезда из страны, а без внутреннего - решать вопросы, связанные с имущественными правами, совершать сделки, отстаивать свои права в органах правосудия, нотариате и т.д. Для постоянно проживающих на родине граждан России такое положение сопряжено с дополнительными неудобствами, возникающими обычно при общении с бюрократическим аппаратом. Для постоянно проживающих за рубежом граждан России оно зачастую создает трудноразрешимую проблему.

Причина в том, что для оформления внутренних российских паспортов человек должен не только находиться на территории Российской Федерации, но также и иметь регистрацию в жилом секторе в течение всей процедуры оформления. (На практике минимальный срок оформления составляет около 1,5 месяца.) В силу чисто житейских причин выполнить эти требования в состоянии далеко не все постоянно проживающие за рубежом россияне. Об этом сообщают Уполномоченному граждане России, волею обстоятельств оказавшиеся за рубежом, не выходя из собственных домов в постсоветских странах - Латвии, Эстонии, Туркмении и других, или, например, переехавших в Израиль.

Решение проблемы между тем очевидно. Если скоро государство не может пока отказаться от архаичной системы "двух паспортов", следовало бы наладить оформление внутренних паспортов на базе российских консульских учреждений. Уполномоченный предлагал такую меру не раз, но понимания у соответствующих российских ведомств не нашел. Их аргументы "против" по меньшей мере малоубедительны. Так, например, утверждается, что выдача внутреннего паспорта за рубежом невозможна, поскольку в нем будет отсутствовать штамп о все той же регистрации по месту жительства или пребывания в России.

Как известно, нормы Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 г. N 62-ФЗ предусматривают для бывших граждан СССР упрощенный порядок приема в российское гражданство. С учетом всех обстоятельств и последствий роспуска СССР этот порядок следует, конечно, признать отражением исторической справедливости. Проблема, однако, в том, что само государство рассматривает упрощенный порядок приема в российское гражданство как переходную меру, установив предельный срок ее применения. Всякий раз, когда этот срок подходит к концу, законодатель его продлевает, руководствуясь здравым смыслом. (Последний раз это было сделано 30 декабря 2008 года.) Не стоит ли подумать о том, чтобы сделать **упрощенный порядок приема бывших граждан СССР в российское гражданство бессрочным**. Причем не только затем, чтобы поберечь время и силы законодателя, вынужденного снова и снова принимать одно и то же решение. (Действующий теперь до 1 июля 2009 года упрощенный порядок позволяет приобрести российское гражданство максимум за 6 месяцев. Между тем процедура приема в российское гражданство в обычном порядке занимает, как правило, более 6 лет и является практически "неподъемной" для многих бывших граждан СССР.) Логика ограничения сроков действия упрощенного порядка строилась на той позиции, что большинство желавших этого бывших граждан СССР уже давно приобрели гражданство Российской Федерации. Это предположение оказалось ошибочным. Желание, а порой и необходимость приобретения российского гражданства, по всей видимости, возникает у бывших граждан СССР не в какие-то определенные сроки, а в связи с особенностями развития некоторых национальных государств на постсоветском пространстве. С учетом этого установленный на постоянной основе упрощенный порядок приобретения российского гражданства подчеркнул бы особый правовой статус России как

государства - продолжателя СССР, в полной мере осознающего свою ответственность за судьбу всех его бывших граждан.

На этом, впрочем, проблемы, связанные с получением гражданства Российской Федерации, отнюдь не исчерпываются. На одну из них сетуют в своих обращениях к Уполномоченному многие наши соотечественники, в том числе и из стран так называемого "дальнего зарубежья". В настоящее время для получения гражданства Российской Федерации его соискатель из числа соотечественников должен, во-первых, переехать на жительство в Россию и встать там на регистрационный учет, а во-вторых, отказаться от имеющегося у него гражданства другого государства. Выполнение обоих этих условий нередко оказывается финансово обременительным, а то и просто невозможным для соотечественников.

Так, в частности, для уже переселившихся в Россию соотечественников процедура выхода из прежнего гражданства нередко требует выезда в страну их гражданской принадлежности и почти всегда сопряжена с немалыми расходами. Кроме того, во многих случаях, отказываясь от гражданства другой страны, люди теряют и причитающиеся им по законам этой страны социальные выплаты и компенсации. Типична ситуация, в которой порой оказываются престарелые соотечественники, некогда покинувшие еще СССР и лишенные не по своей воле советского гражданства. Движимые патристическими побуждениями эти люди желают обрести гражданство новой России, но объективно не в состоянии покинуть страну нынешнего проживания. По действующему российскому законодательству гражданства Российской Федерации им не видать. Как и честно заработанных трудом в нашей стране пенсий.

Почта Уполномоченного содержит обращения соотечественников, не понимающих логики подобных ограничений, призывающих вернуться к норме, согласно которой для приобретения российского гражданства отказа от гражданства другой страны не требовалось. Следует напомнить, что эта норма имела в Законе Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации" от 28 ноября 1991 года.

По мнению Уполномоченного, это предложение заслуживает самого серьезного изучения, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Как известно, многие демократические государства (Австралия, Австрия, Великобритания, Канада, Италия, Швеция, США, Франция и другие) **в качестве условия предоставления своего гражданства не требуют от соискателя непременно выхода из гражданства другой страны.**

Другие государства (Германия, Дания, Нидерланды, Норвегия и другие), напротив, **такое требование предъявляют.**

Принципиально важно при этом, что в большинстве случаев те государства, которые в качестве условия предоставления своего гражданства требуют от соискателя отказа от гражданства другой страны, не признают институт двойного гражданства в принципе. Иными словами, исходят из того, что и их собственные граждане, приобретая гражданство другой страны, обязаны выйти из прежнего. Нельзя в этой связи не отметить, что и Конституция Российской Федерации (ст. 62), и Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" 2002 года (ст. 6) предусматривают право гражданина Российской Федерации приобретать гражданство другого государства без выхода из российского.

### **3. Право на свободу совести**

#### **и вероисповедания**

Конституция Российской Федерации (ст. 28) гарантирует каждому свободу совести и вероисповедания, в том числе право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, менять и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Для обеспечения практической реализации права на свободу совести и вероисповедания Конституция провозглашает запрет на любые формы ограничения прав граждан по признаку их религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19) и на пропаганду религиозного превосходства (ч. 2 ст. 29). Кроме того, Конституция предоставляет гражданину Российской Федерации право на альтернативную гражданскую службу в случае, если военная служба противоречит его убеждениям или вероисповеданию (ч. 3 ст. 59). Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление любых прав и свобод человека и гражданина, в том числе, естественно, и права на свободу совести и вероисповедания, не должно нарушать права и свободы других лиц.

Для правильного понимания места свободы совести и вероисповедания в комплексе действующих в нашей стране конституционных свобод особое значение имеет также ч. 1 ст. 14 Конституции, провозглашающая Российскую Федерацию светским государством, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Согласно ч. 2 той же статьи религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

В целом, таким образом, право на свободу совести и вероисповедания можно отнести к числу наиболее полно и всесторонне сформулированных конституционных свобод. Реализация этого права имеет поистине судьбоносное значение, особенно для нашей страны с учетом ее горького исторического опыта принудительного ограничения свободы совести и вероисповедания, навязывания принципов так называемого "научного атеизма". Принципиальная и беспристрастная защита государством свободы совести и вероисповедания является также важнейшей предпосылкой укрепления единства и целостности российской нации во всем ее этнокультурном и конфессиональном многообразии.

Перечисленные выше положения Конституции Российской Федерации легли в основу Федерального закона от 26.09.1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях". Практика применения этого Закона в целом позволяет рассматривать его как вполне стабильный и прогрессивный нормативный правовой документ. Достаточно сказать, что за одиннадцать прошедших лет в него были внесены лишь небольшие изменения, связанные с принятием законов о регистрации юридических лиц и о противодействии экстремистской деятельности. Еще одной поправкой в Закон священнослужители и студенты не имеющих аккредитации духовных учебных заведений были лишены права на отсрочку от призыва на военную службу.

Впрочем, Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" содержит и ряд небесспорных положений. Так, в частности, порождает дискуссии ст. 9 Закона, устанавливающая 15-летний ценз оседлости в качестве условия для регистрации **религиозной организации**. Религиозные объединения, не подтвердившие факт своего существования в течение 15 лет, могут функционировать как **религиозные группы**, для которых государственной регистрации не требуется. Формальная логика подобной двухступенчатой конструкции состоит как будто в том, что без подобного "испытательного срока" невозможно ни изучить, ни понять новый для России религиозный культ. Фактически, однако, отказывая религиозному объединению в регистрации, государство тем самым как бы добровольно отказывается от своих контрольных и надзорных функций, а значит, и от возможности лучше изучить и понять новый культ. Главное все же в том, что "правило 15 лет" может быть использовано как нарушающее принцип равенства религиозных объединений перед законом. Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" (ч. 4 ст. 6) устанавливает запрет "на создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону". По мнению Уполномоченного, именно это универсальное положение и должно быть единственным критерием при регистрации религиозных организаций.

Поводом для вопросов и дискуссий является и преамбула Закона, которая, не имея юридической силы и не содержа императивных норм, тем не менее оказывает влияние на государственно-конфессиональные отношения. Разделение вероучений на "традиционные" и "нетрадиционные" навеяно преамбулой Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", где перечислены религии, "составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России". Иногда это приводит к негативным последствиям, как видно на примере, взятом из поступившей к Уполномоченному жалобы верующих.

В марте 2005 года община евангельских христиан-баптистов "Гедеон" из Белгородской области обратилась к Уполномоченному в связи с невозможностью распространения Священного Писания в медицинских, учебных, пенитенциарных и других учреждениях области. Заявители сообщили, что руководители некоторых из указанных учреждений предложили им сначала получить на это согласие главы местной епархии Русской Православной Церкви. Конституционное право верующих на распространение своих религиозных убеждений было нарушено в устной форме, что исключило возможность вмешательства Уполномоченного. Однако сам факт восприятия руководителями на местах одной из конфессий (несомненно, весьма влиятельной и уважаемой) как некоего "директивного органа" в вопросах свободы совести и вероисповедания, как представляется, не соответствует букве и духу Конституции Российской Федерации.

Кое-где понятие "нетрадиционная религия" произвольно отождествляется с понятием "секта", термином неправовым, имеющим однозначно негативную коннотацию. Ни в коей мере не опираясь на Конституцию и законы, ведомственные нормативные акты и пресс-релизы органов государственной власти и местного самоуправления пестрят такими терминами, как "секта", "деструктивный культ", "адепты" и т.д., произвольно и злонамеренно применяющимися для характеристики отдельных вероучений с самыми неблагоприятными для них последствиями.

К Уполномоченному поступило обращение членов Церкви Иисуса Христа Святых последних дней (мормоны). Они сообщили, что в феврале 2008 года на официальном сайте администрации Кемеровской области была размещена информация, содержащая заведомо ложные сведения об истории их Церкви и о ее деятельности на территории области с использованием неправовых и уничижительных терминов, как-то: "вербовка", "секта", "адепты" и т.д. По мнению верующих, информация областной администрации изображала их Церковь как криминальную организацию, что нарушало конституционные права граждан.

Уполномоченному пришлось дважды обращаться в областную администрацию с разъяснением о недопустимости публикаций такого рода, не опирающихся на решения судебных органов. По оценке Уполномоченного, составители информации, опубликованной на сайте администрации, допустили отступление от норм федеральных законов "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и "О муниципальной службе в Российской Федерации", прямо запрещающих государственным и муниципальным служащим публично выражать отношение или оказывать предпочтение той или иной религии (церкви).

В итоге оскорбительная для верующих и дискриминирующая их Церковь информация была снята с сайта. Между тем информация о привлечении к ответственности должностных лиц, ее разместивших, до сих пор отсутствует.

Еще один аналогичный пример содержится в поступившем к Уполномоченному в сентябре 2008 года обращении региональной общественной организации "Самопознание" (г. Новосибирск), созданной последователями индийского учения Сахаджа-Йоги. Поводом для обращения послужил запрет, наложенный мэрией г. Новосибирска на проведение указанной организацией концертов классического индийского танца в образовательных учреждениях города. Возможно, у мэрии имелись достаточные основания для такого решения. Проблема, однако, в том, что оно было вынесено на основе некоего "экспертного заключения", подготовленного Информационно-консультационным центром по вопросам сектантства при Соборе Святого Благоверного князя Александра Невского при Русской Православной Церкви. Таким образом, муниципальный орган власти фактически предоставил представителям одной конфессии право от имени государства оценить другую. Что, разумеется, недопустимо с учетом как светского характера российского государства, так и конституционного принципа равенства всех религиозных объединений перед законом. На момент подписания настоящего доклада вопрос о восстановлении прав последователей учения Сахаджа-Йоги оставался на контроле у Уполномоченного.

В целом, по мнению Уполномоченного, **российскому законодателю следовало бы дать исчерпывающее правовое определение всем имеющим негативную коннотацию терминам и понятиям, используемым в обиходе для уничижительной характеристики отдельных вероучений. До тех пор, пока этого не сделано, указанные термины и понятия не должны использоваться в каких-либо официальных документах.**

Жалобы на нарушение права на свободу совести и вероисповедания поступают к Уполномоченному со всех концов России, стабильно составляя около 5% от общего количества жалоб и обращений. Этот, на первый взгляд, скромный показатель никак нельзя считать незначительным, поскольку даже подписанные одним заявителем жалобы такого рода подаются, как правило, от имени всех членов конкретной конфессии и являются, по сути дела, коллективными. Тематика жалоб на нарушение права на свободу совести и вероисповедания также весьма стабильна. Не менее половины заявителей возражают против внедрения новых паспортов, пенсионных карт и других государственных документов, в которых используется так называемый "штрих-код". Около 20% жалоб подается в связи с воспрепятствованием религиозной деятельности и диффамацией отдельных верований. До 15% жалоб касается отказа вернуть культовое здание или предоставить участок для его возведения. До 5% заявителей из числа верующих жалуются на притеснение со стороны правоохранительных органов. Доля жалоб по вопросам преподавания религиозных или квазирелигиозных предметов в государственных общеобразовательных учреждениях и проблеме государственной регистрации религиозных организаций обычно не превышает 3%, хотя имеет тенденцию к росту. Важно подчеркнуть, что против включения религиозных или квазирелигиозных предметов в программы общего образования нередко высказываются и атеисты, отстаивающие свое конституционное право не исповедовать никакой религии.

Особого внимания заслуживают жалобы верующих на правоохранительные органы. Подавляющее большинство подобных жалоб подается в связи с несправедливым, по мнению заявителей, применением к ним положений Федерального закона от 25.07.2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности". Жалобы на недобросовестность и несправедливость сотрудников правоохранительных органов, вообще говоря, явление распространенное. Однако в данном случае дело все же не только и даже не столько в этом. Дело в том, что сам указанный Закон содержит, по

мнению многих авторитетных юристов и правозащитников, очень размытое и нечеткое определение таких понятий, как "экстремизм" и "экстремистская деятельность". Правовое же определение "религиозного экстремизма" и его признаков в Законе и вовсе отсутствует. В соответствии со ст. 7 Закона, "в случае выявления фактов о наличии в их деятельности... признаков экстремизма" религиозным объединениям может быть вынесено письменное предупреждение, на основе которого они могут быть ликвидированы или запрещены.

В итоге целому ряду религиозных объединений в последние годы были вынесены предупреждения на основе не прописанных в Законе признаков "религиозного экстремизма". Список таких объединений включает мусульманские организации Москвы, Самарской и Оренбургской областей, организации Свидетелей Иеговы в Свердловской и Ростовской областях, евангельских христиан-баптистов в Москве, последователей марийской традиционной религии в Республике Марий Эл. К сказанному следует добавить, что печатная продукция этих организаций была отнесена к экстремистской без судебного решения, предписанного ст. 13 того же Закона.

Каким образом удалось установить наличие в упомянутой печатной продукции признаков экстремизма, не вполне понятно. Ведь порядок проведения соответствующей экспертизы в Законе не оговорен, а головного учреждения, отвечающего за соблюдение единых стандартов в этой области, просто не существует.

Какими негативными последствиями зачастую чреват описанный правовой и организационный пробел, можно понять на примере решения Коптевского районного суда г. Москвы, в 2007 году признавшего экстремистскими труды известного исламского богослова Саида Нурси. Это судебное решение было принято на основе всего одной экспертизы, проведенной специалистами в области психологии и языкознания, имевшими весьма смутное представление о религиоведении. Напротив, представленные суду авторитетные экспертные заключения религиоведческого характера во внимание приняты не были. В итоге принятое судом решение оказалось крайне односторонним и никак не убедило ни верующих, ни религиоведов и богословов. Не удовлетворенные этим решением верующие были вынуждены обратиться за защитой своих прав в Европейский Суд по правам человека.

С учетом сказанного Уполномоченный поддерживает предложение Генеральной прокуратуры Российской Федерации о создании федерального экспертного учреждения, отвечающего за проведение всего комплекса экспертиз печатных материалов на предмет наличия в них признаков экстремизма. При этом понятно, что применительно к проблеме обеспечения права на свободу совести и вероисповедания сотрудники нового учреждения должны будут обладать профессиональными познаниями в самых разных областях, от психологии и права до религиоведения и истории.

Эффективная реализация права на свободу совести и вероисповедания вряд ли возможна без соответствующей материальной базы - культовых зданий, земельных участков для их возведения и в целом церковной собственности. В соответствии с ч. 3 ст. 21 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" государство предоставляет это имущество в собственность религиозным объединениям **безвозмездно**. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки для возведения культовых зданий также передаются в пользование религиозным объединениям **безвозмездно**. Помня о том, какими варварскими методами коммунистический режим конфисковывал церковную собственность, как цинично и оскорбительно для верующих ее зачастую использовал, указанные положения нельзя не признать глубоко справедливыми. Но земельные участки нынче в цене, а некогда конфискованные культовые здания редко пустуют. Поэтому закон законом, а реализовать свои права на церковную собственность религиозным объединениям, как правило, нелегко. Отсюда нередкие споры, обиды и, увы, злоупотребления и подтасовки, совершаемые время от времени должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления.

Оформление земельных участков для строительства культовых зданий иногда тянется годами, участки выделяются, потом под надуманными предлогами изымаются со ссылкой на вдруг обнаружившиеся "подозрительные коммуникации", на протесты жителей окрестных домов или даже на то, что претендующая на участок конфессия не является "правильной". Некогда конфискованные государством старинные культовые здания незаконно приватизируются. Вновь возведенные культовые здания подолгу не регистрируются, не сдаются в эксплуатацию или не передаются в собственность религиозным объединениям.

По всем этим вопросам верующие обращаются к Уполномоченному, который, как правило, находит их жалобы обоснованными. Следует, однако, подчеркнуть, что даже вмешательство Уполномоченного лишь в единичных случаях приводит к восстановлению прав верующих.

Так, в частности, в 2008 году удалось добиться положительного решения всего по одной жалобе о незаконной приватизации здания Вознесенской церкви в г. Минусинске Красноярского края. Четырехлетний судебный процесс в итоге завершился решением о возвращении здания церкви в государственную собственность, что создает условия для ее передачи верующим. Хотелось бы надеяться, что на это не уйдут очередные четыре года.

В другой похожей ситуации надежд на восстановление прав верующих уже практически не осталось. С 2002 года московская община духовных христиан-молокан пытается получить земельный участок для строительства культового здания. А власти Москвы предпринимают поистине титанические усилия для того, чтобы помешать этому, используя "передовые бюрократические технологии" и не гнушаясь прямыми подтасовками. Впервые со своей бедой молokane пришли к Уполномоченному еще в начале 2005 года. С тех пор он неоднократно обращался к Мэру Москвы, к его заместителям и другим московским начальникам, всякий раз получая в ответ пустые отписки. Тем временем однажды выделенный, а потом отобранный у молокан участок по адресу: ул. Макеевская, 3, так и стоит неосвоенным.

Не утихают споры вокруг еще одной острой проблемы - преподавания религиозных предметов, и в частности дисциплины "Основы православной культуры", в государственных общеобразовательных учреждениях. Позиция Уполномоченного, неоднократно излагавшаяся в его заявлениях, а также в ежегодных докладах, состоит в том, что включение подобных предметов в обязательные программы общего образования может рассматриваться как нарушение конституционных принципов и правовых норм Российской Федерации. Уполномоченный в этой связи с удовлетворением отмечает готовность федеральных органов законодательной и исполнительной власти не допустить указанных нарушений. В этом же ключе воспринимаются внесенные в конце 2007 года в Федеральный закон "Об образовании" изменения, которыми, во-первых, было упразднено деление образовательных стандартов на федеральный и региональный компоненты и установившие единый федеральный общеобразовательный стандарт, а во-вторых, осуществляется разработка общефедеральных требований к программам общеобразовательных школ по истории и культуре мировых и российских религий.

Необходимо отметить, что обучение религии - это никак не прерогатива государства, а исключительно вопрос духовного и мировоззренческого выбора каждой семьи, опирающейся на поддержку своей конфессии. Тем более что согласно действующему законодательству о свободе совести и вероисповедания всем конфессиям, а также созданным при них духовным учебным заведениям, предоставлено право осуществлять конфессионально ориентированное обучение детей вне рамок программ общего образования и за пределами государственных учебных заведений.

Деятельность таких учреждений - часть внутренней церковной жизни, не имеющая отношения ни к государству, ни к системе государственного образования, а значит, не подлежащая лицензированию, аккредитации или аттестации. В этой связи уместно также констатировать, что религиозные объединения по-прежнему сталкиваются с вмешательством в их внутреннюю церковную жизнь (в том числе в организацию религиозного образования для своих последователей) со стороны правоохранительных органов, что является прямым нарушением конституционного принципа отделения церкви от государства.

Особенно показателен в этом отношении иск Смоленской областной прокуратуры, предъявленный в феврале 2008 года общине Методистской церкви г. Смоленска и поддержанный Смоленским областным судом, о ликвидации религиозной организации в связи с отсутствием лицензии на осуществление образовательной деятельности в рамках воскресной школы. Это решение, беспрецедентное по проявленному неуважению к действующей Конституции Российской Федерации, поставило на грань запрета и ликвидации все те формы образования и обучения, которые в условиях новой России сложились при более чем 20 тысячах религиозных объединений.

Точку в судебных разбирательствах поставил Верховный суд Российской Федерации, в июне 2008 года отменивший решение Смоленского областного суда и отказавший в удовлетворении иска прокуратуры Смоленской области о ликвидации местной общины Методистской церкви. Тем самым были защищены права верующих граждан и религиозных объединений, а всем органам государственной власти и местного самоуправления дан урок того, какими конституционно-правовыми основаниями и подходами они должны руководствоваться в аналогичных случаях.

В контексте общего анализа вопросов обеспечения свободы совести и вероисповедания нельзя не обратить внимания на заметное усиление тенденции к религиозному фундаментализму среди последователей самых разных конфессий. Достаточно в этой связи указать на "противников ИНН", "диомидовцев", "пензенских сидельцев" и др. Изучение самой природы религиозного фундаментализма как явления духовной жизни не входит в компетенцию Уполномоченного. Следует, однако, со всей

ответственностью подчеркнуть, что свойственное религиозному фундаментализму стремление навязать свои убеждения и правила как обществу, так и государству, - есть вызов светскому государству, каковым в соответствии с Конституцией является Российская Федерация. Право последователей всех и каждого фундаменталистского учения на свободу совести и вероисповедания должно быть, безусловно, гарантировано в тех пределах, в которых оно не вступает в противоречие с законами государства и с правами других людей.

В целом ясно, что после семи с лишним десятилетий жизни в условиях принудительного государственного атеизма стремление граждан нашей страны к реализации своего права на свободу совести и вероисповедания может зачастую принимать любые, в том числе и довольно экзотические формы. С учетом этого обстоятельства от государства и гражданского общества требуется уважительное, бережное и беспристрастное отношение ко всем аспектам религиозной деятельности. Разумеется, при том понимании, что каждая из конфессий действует в строгом и безусловном соответствии с Конституцией и законодательством Российской Федерации.

#### **4. Право на судебную защиту**

##### **и справедливое судебное разбирательство**

Провозглашенное в ст. 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту является основополагающим по отношению ко всем остальным правам и свободам человека и гражданина. Все они рискуют превратиться в фикцию, если не могут быть восстановлены с помощью справедливого и беспристрастного судебного разбирательства.

Обеспечение права на судебную защиту предполагает: реальный доступ к правосудию; рассмотрение любого дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом; неукоснительное соблюдение процедуры судебного разбирательства, а также процессуальных прав его участников; возможность обжалования судебного решения; эффективный контроль государства за его исполнением.

В своих предыдущих докладах Уполномоченный уже неоднократно обращался к актуальным проблемам обеспечения права на судебную защиту. В настоящем докладе он считает необходимым обратить внимание на те из них, которые в силу разных причин не были рассмотрены ранее. В частности, на проблемы доступа в зал судебных заседаний и в здание суда; соблюдения принципа состязательности при рассмотрении дел об административных правонарушениях; получения квалифицированной юридической помощи в административном судопроизводстве; обжалования в суде действий лиц, применяющих меры административного принуждения; обеспечения права на судебную защиту в порядке гражданского судопроизводства для лиц, осужденных к лишению свободы.

**Принцип гласности и открытости судопроизводства предполагает, что все желающие имеют право свободного доступа в зал заседаний; восприятия и фиксирования информации в ходе судебного заседания не запрещенными законом способами; ознакомления с судебными актами, вынесенными судами различных инстанций.** Указанное право может быть ограничено лишь в исключительных случаях, установленных законом.

Опыт Уполномоченного свидетельствует, однако, о том, что все более широкое распространение получает в последнее время практика фактического превращения открытых судебных процессов в закрытые, без должных оснований, а равно и без соблюдения предусмотренных законом процедур. При этом определение о проведении закрытого судебного заседания не оформляется, а присутствующие в зале судебного заседания граждане из него выдворяются, нередко с применением физической силы. Подобная практика грубо нарушает не только принцип гласности и открытости судопроизводства, но и установленное ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации право свободно искать и получать информацию любым законным способом без какого-либо вмешательства со стороны государства и его органов.

Порой затруднен доступ граждан не только в зал судебного заседания, но и в само здание суда. В частности, анализ регламентирующих пропускной режим инструкций арбитражных судов Российской Федерации позволил установить, что для входа в здание суда посетитель должен предъявить удостоверение личности, определение о назначении дела к слушанию, а также доверенность от лица, участвующего в деле. При отсутствии такого пакета документов желающие посетить судебное заседание граждане в здание суда не допускаются. Описанные выше "типовые" ограничения содержатся в Инструкции по обеспечению пропускного и внутриобъектового режима в Арбитражном суде г. Москвы, в Инструкции о пропускном режиме в Арбитражном суде Псковской области, в Положении об организации пропускного режима в здании Арбитражного суда Республики Бурятия.

Части 1, 7 статьи 10 ГПК РФ, части 1, 5 статьи 241 УПК РФ и части 1, 7 статьи 11 АПК РФ предусматривают, что лица, присутствующие на открытом судебном заседании, вправе фиксировать ход судебного разбирательства в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи без какого-либо разрешения. (Проведение в судебном заседании фотосъемки и видеозаписи допускается с разрешения председательствующего в судебном заседании.)

На деле, однако, лица, присутствующие на судебном заседании сплошь и рядом сталкиваются с запретом на фиксирование информации и даже на пронос звукозаписывающих устройств в здание суда.

Заявитель З. обратился к Уполномоченному с жалобой, в которой указал, что установленный приказом Главного управления Федеральной службы судебных приставов по Ростовской области и Управления Судебного департамента в Ростовской области от 21.03.2006 г. N 83/34 запрет на пронос в здание суда звукозаписывающей аппаратуры без разрешения председателя суда нарушает положения ч. 1 ст. 123 Конституции Российской Федерации об открытом во всех судах разбирательстве дел.

Рассмотрев поступившую жалобу, Уполномоченный пришел к выводу о том, что упомянутый ведомственный нормативный акт действительно принят в нарушение конституционных гарантий открытого разбирательства дел во всех судах, ограничивает право граждан и средств массовой информации на свободное получение и распространение информации любыми законными способами и, таким образом, противоречит федеральному законодательству. В связи с этим Уполномоченный предложил руководителю Управления Федеральной службы судебных приставов по Ростовской области и начальнику Управления Судебного департамента в Ростовской области внести в приказ от 20.03.2006 г. N 83/34 необходимые изменения. Что и было сделано их совместным приказом от 30.01.2008 г. N 35/16.

В целом рассмотренные выше проблемы гласности и открытости судопроизводства не должны приуменьшаться, особенно с учетом того, что они нередко создаются самими органами судебной власти буквально на ровном месте. В результате страдает и без того не безупречная репутация российских судов, еще больше подрывается вера людей в правосудие, а их хорошо известная склонность к поиску внесудебных средств восстановления справедливости усиливается. Всего этого легко избежать, если исходить из того, что задача органов судебной власти заключается не в поиске оснований для проведения закрытого судебного разбирательства, а именно в обеспечении его открытости.

Вполне понятно, что в исключительных случаях у суда могут иметься основания для проведения закрытого заседания. Исчерпывающий перечень исключений из гласности судопроизводства в судах общей юрисдикции установлен процессуальным законодательством Российской Федерации. При этом расширительное толкование указанных исключений - недопустимо. Соответственно, в каждом решении о проведении закрытого заседания должны обязательно указываться конкретные обстоятельства, вынуждающие суд ограничить право граждан и представителей СМИ присутствовать на заседании и фиксировать происходящее письменно или с помощью аудиозаписи. Важно также иметь в виду, что указанное решение не должно непременно касаться всего судебного разбирательства, как это нередко практикуется сейчас, а вполне может распространяться лишь на ту его часть, где исследуются обстоятельства, не подлежащие огласке.

В контексте своих размышлений о проблемах гласности и открытости судопроизводства Уполномоченный считает уместным обратить внимание на то, что разработанный Верховным Судом Российской Федерации соответствующий законопроект более двух с половиной лет без видимого движения находился на рассмотрении в Государственной Думе. И лишь 22 декабря 2008 года был принят Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" (N 262-ФЗ).

Закрепленный в Конституции Российской Федерации общий принцип правосудия - состязательность - пока фактически не востребован в административном судопроизводстве. В силу этого продолжает сохранять актуальность **проблема обеспечения состязательности при рассмотрении дел об административных правонарушениях.**

В настоящее время участниками в судебном процессе по делам об административных правонарушениях являются судья, лицо, привлекаемое к ответственности, его защитник и секретарь судебного заседания. Таким образом, должностное лицо, уполномоченное поддерживать и доказывать предъявленное обвинение в совершении административного правонарушения, отсутствует. Вполне понятно, что в таких условиях доказывать обвинение в судебном заседании, искать аргументы для опровержения доводов стороны защиты приходится самому судье. Отсюда - недопустимый обвинительный уклон, зачастую присущий делам об административных правонарушениях.



В мае 2008 года представитель Уполномоченного по просьбе стороны защиты присутствовал на судебном заседании по делу об административном правонарушении в отношении жителя г. Москвы К. Дело рассматривалось мировым судьей. Поскольку от имени органа, составившего в отношении К. протокол об административном правонарушении, обвинение никто не поддерживал и не доказывал, эта обязанность легла на судью, который в итоге фактически вступил в спор со стороной защиты. К. был признан виновным и ему назначено наказание в виде 13 суток административного ареста.

Уполномоченный обратился с ходатайством о пересмотре судебного решения в отношении К. ввиду нарушения его права на справедливый и беспристрастный суд. Постановлением заместителя председателя Московского городского суда состоявшиеся судебные решения в отношении К. отменены, дело прекращено за отсутствием состава административного правонарушения.

Нарушение принципа состязательности в делах об административных правонарушениях проявляется и в процессуальном неравенстве сторон. Сторона обвинения (инициатор административного преследования) обладает существенными преимуществами в сборе и оценке доказательств.

Большинство дел об административных правонарушениях включают в качестве доказательств рапорт лица, которое выявило административное нарушение, его же письменные объяснения, составленные им же протоколы, а также его показания в суде. Тем самым вся "совокупность доказательств" представляет собой не более чем интерпретацию фактов одним и тем же лицом.

К тому же Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, как известно, позволяет использовать в качестве доказательств протокол об административном правонарушении, протокол задержания и другие протоколы, содержащие оценку фактов и являющиеся по сути актами правоприменения.

По мнению Уполномоченного, такая практика нарушает право лица, которому было предъявлено обвинение в совершении административного правонарушения, на справедливое судебное разбирательство, по той причине, что мнение стороны, представляющей интересы государства, рассматривается в качестве доказательства по делу.

С учетом сказанного положения КоАП РФ следует, видимо, привести в большее соответствие с конституционными требованиями о состязательности судопроизводства.

Согласно ст. 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется **право на получение квалифицированной юридической помощи**, в том числе в случаях, предусмотренных законом, бесплатной. При этом, однако, по делам об административных правонарушениях возможность назначения защитника законодательством не предусмотрена. В практике Уполномоченного встречаются примеры того, как лицо, обвинявшееся в совершении административного правонарушения, оставалось без защитника и без юридической помощи.

Решение этой проблемы возможно лишь на законодательном уровне, посредством введения института назначения защитника в административном процессе как минимум по делам, грозящим административным арестом, то есть лишением свободы.

В целом, как представляется, **назрела необходимость разработки самостоятельного кодекса административного судопроизводства**, ибо "сосуществование" норм, закрепляющих как процедуры по делам об административных правонарушениях, так и их составы в едином правовом акте, - КоАП РФ - себя явно не оправдало. Вообще говоря, нельзя не отметить, что КоАП РФ имеет немало пробелов.

Например, лицо, реабилитированное в административном процессе, практически лишено права на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Отсутствие необходимого правового регулирования отношений, возникающих между государством и личностью в процессе административного судопроизводства, создает угрозу системного нарушения конституционных прав человека.

В этой связи необходимо упомянуть и об отсутствии в КоАП РФ процедуры поворота исполнения судебного решения, то есть восстановления права на имущество, взысканное судебным решением по делу об административном правонарушении, в случае признания этого решения незаконным. Проблему, возникающую в такой ситуации, можно проиллюстрировать следующим примером.

К Уполномоченному обратился житель Ставропольского края В., у которого в соответствии с решением, принятым судом по делу об административном правонарушении, было конфисковано транспортное

средство. Через год постановлением надзорной инстанции указанное судебное решение было признано незаконным и отменено. Однако по причине отсутствия в КоАП РФ процедуры поворота исполнения судебного решения вернуть конфискованное у него транспортное средство В. не смог.

Вполне очевидно, что данный пробел нуждается в законодательном урегулировании, по-видимому, по образцу процедуры поворота исполнения судебного решения, закрепленной в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации.

Одной из актуальных проблем доступа к правосудию в последнее время стало **обжалование в суде действий лиц, применяющих меры административного принуждения.**

Законодательство Российской Федерации четко не устанавливает порядок обжалования подобных действий. На практике применяются два варианта: в рамках Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (глава 25) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом критерии для выбора процедуры отсутствуют.

В практике Уполномоченного имеются примеры того, как суды общей юрисдикции отказываются рассматривать жалобу гражданина в рамках главы 25 ГПК РФ, настаивая на необходимости подачи жалобы в порядке, предусмотренном КоАП РФ. И прямо противоположные примеры того, как жалоба, поданная в рамках КоАП РФ, не принимается, а заявителю упорно рекомендуют обращаться в суд в порядке главы 25 ГПК РФ.

В июне 2006 года к Уполномоченному обратился житель Челябинской области В. с жалобой на нарушение его конституционного права на судебную защиту и доступ к правосудию. Он сообщил, что был задержан сотрудниками ОМОНа ГУВД Челябинской области на стационарном посту ДПС. У заявителя изъяли документы, а его самого доставили в дежурную часть УВД Советского района г. Челябинска, где содержали длительное время. После заснятого на видеокамеру допроса заявитель был отпущен.

Считая действия сотрудников ОМОНа ГУВД Челябинской области незаконными, В. обратился в суд в порядке гражданского судопроизводства. В рассмотрении жалобы ему было отказано в связи с неподведомственностью спора. При рассмотрении последующих жалоб В. заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации заявителю было рекомендовано обжаловать действия сотрудников ОМОНа ГУВД Челябинской области в порядке административного производства. Однако поданная заявителем в суд жалоба в указанном порядке также была оставлена без рассмотрения опять-таки под предлогом ее неподведомственности. Это судебное решение заявитель обжаловал вновь. Но и другой заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации тоже не нашел оснований для отмены состоявшихся решений.

Таким образом, В., исчерпав способы судебной защиты в административном и гражданско-процессуальном порядке, получил отказ в доступе к правосудию, при этом в обоих случаях суды общей юрисдикции даже не проверяли его доводы по существу.

В целом, конечно, нельзя не приветствовать того, что административное судопроизводство осуществляется по ускоренной и упрощенной процедуре. Это, однако, **не может служить поводом для отказа от фундаментальных принципов права на судебную защиту и доступ к правосудию.**

Согласно прецедентным решениям Европейского Суда по правам человека, имеющим обязательную силу для всех государств - участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в том числе и для России, ст. 6 Конвенции, гарантирующая право на справедливое судебное разбирательство, распространяется кроме уголовных также и на все другие правонарушения, если применяемая правовая норма:

- обладает общим действием, а не применяется только в отношении ограниченной группы лиц ("Вебер против Швейцарии", 22 мая 1990 г., п.33);
- предусматривает санкции карательного и устрашающего, а не восстановительного и компенсационного характера ("Озтюрк против Федеративной Республики Германии", 21 февраля 1984 г.);
- допускает риск лишения свободы ("Бенам против Соединенного Королевства", 10 июня 1996 г., п.61).

Очевидно, что значительное большинство дел об административных правонарушениях подпадает под действие упомянутых выше прецедентных решений Европейского Суда по правам человека. Судебное разбирательство по этим делам должно тем самым осуществляться **в соответствии с общепризнанными стандартами, вытекающими из международных обязательств Российской Федерации.**

Почта Уполномоченного свидетельствует о том, что лица, осужденные к лишению свободы, нередко сталкиваются с трудностями при реализации своего конституционного права на **судебную защиту в порядке гражданского судопроизводства.**

В соответствии с действующим законодательством в сфере гражданского судопроизводства суду предоставлено право на рассмотрение дела по существу в отсутствие одной из сторон в случае, если она была должным образом извещена о времени и месте судебного заседания, но не представила сведения о причинах неявки. На практике, однако, суды не склонны, как правило, рассматривать факт нахождения одной из сторон процесса в местах принудительного содержания в качестве уважительной причины для отсутствия на судебном заседании. Кроме того, администрация исправительных учреждений отказывает осужденным в этапировании для участия в судебном заседании в порядке гражданского судопроизводства, ссылаясь на отсутствие необходимой для этого нормы в действующем законодательстве. Тем самым лица, находящиеся в местах принудительного содержания, по существу лишены права на судебную защиту в порядке гражданского судопроизводства. В отдельных случаях это может приводить к незаконным и абсурдным судебным решениям.

Осужденный К., отбывающий наказание в ФГУ ОИК-2 ГУФСИН России по Пермскому краю, обратился к Уполномоченному в связи с решением Арбитражного суда Саратовской области от 03.09.2004 г. В соответствии с упомянутым решением с заявителя была взыскана недоимка по страховым взносам в пенсионный фонд за 2002-2003 годы в размере 3600 рублей как с лица, занимавшегося в эти годы индивидуальной предпринимательской деятельностью. Как подчеркнул заявитель, дело о недоимке рассматривалось судом без его участия, а о судебном решении суда он узнал лишь спустя три года после того, как оно было вынесено. Абсурдность этой истории в том, что осужденный К. никак не мог являться должником пенсионного фонда, как не мог и заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью в 2002-2003 годах, поскольку еще в 2001 году был осужден к пожизненному лишению свободы с конфискацией имущества.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 16.10.2003 г. N 488-О констатировал, что действующее российское законодательство не создает препятствий для участия лица, отбывающего наказание в виде лишения свободы, в рассмотрении судами его дел в порядке гражданского судопроизводства. Однако правовые реалии нашей страны таковы, что отсутствие на этот счет правовых норм прямого действия зачастую чревато нарушением права осужденных на участие в рассмотрении дел в порядке гражданского судопроизводства.

В связи с этим в ноябре 2008 года Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с предложением о внесении необходимых поправок в действующее законодательство в порядке законодательной инициативы. Минюстом России при участии других компетентных ведомств было рассмотрено предложение Уполномоченного. Как следует из поступившего ответа, оснований для внесения изменений в законодательство, регламентирующее гражданское судопроизводство, не имеется. Не считая такой ответ убедительным, Уполномоченный намерен продолжить свои усилия, направленные на внесение в законодательство указанных поправок.

## **5. Право на свободу мысли и слова**

Свобода мысли и слова - одно из ключевых конституционных прав, составляющих основу любой демократии. Это право закреплено в ст. 29 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому гарантируется свобода мысли и слова, а также поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом. Неотъемлемой частью свободы мысли и слова являются гарантии свободы массовой информации и запрет цензуры.

Перечисленные выше положения Конституции в полной мере соответствуют требованиям Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Статья 10 Конвенции особо оговаривает, что право каждого на выражение своего мнения и распространение информации осуществляется **без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ.**

Важно подчеркнуть, что свобода мысли и слова - это прежде всего право человека и гражданина иметь свою собственную точку зрения по основополагающим вопросам государственной политики и

общественной жизни. Только при наличии реальных гарантий указанного права возможны и свободный обмен мнениями, и конкуренция идей, составляющие саму суть народовластия.

Не менее важно также понимать, что свобода мысли и слова никак не является ни безграничной, ни абсолютной и в определенных обстоятельствах не только может, но и должна быть ограничена. Разумеется, при том неременном условии, что налагаемые ограничения:

- преследуют конституционно значимые цели;
- закреплены в федеральном законе;
- носят характер правовой определенности;
- являются необходимыми и соразмерными.

**Таким образом, главным в контексте обеспечения свободы мысли и слова становится вопрос об исчерпывающей правовой интерпретации ее "ограничителей".**

**Конституционная значимость целей** ограничения свободы мысли и слова определяется на основе ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ее положениями права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следует также добавить, что сама ст. 29 Конституции устанавливает запрет на пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную и религиозную ненависть и вражду, а равно и на пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. **Никакие другие причины не могут рассматриваться как достаточные для ограничения свободы слова.**

В этой связи Уполномоченный считает, например, явно чрезмерным фактически запрет на критику конкурирующих кандидатов (в формулировке "на распространение информации, способствующей созданию отрицательного отношения"), введенный в новой редакции Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Политическая конкуренция в демократическом государстве предполагает острую полемику, немыслимую без критики конкурента, независимо от того, представляет ли он правящую или оппозиционную партию. Ограничение такой критики под тем предлогом, что она может создать отрицательное отношение к конкуренту, крайне слабо согласуется с конституционным положением о свободе мысли и слова.

Вообще говоря, вопрос о пределах допустимой критики действующего политика объективно противоречив. С одной стороны, такая критика есть, как уже отмечалось, форма реализации конституционной свободы мысли и слова. С другой стороны, политик, как и человек любой другой профессии, имеет право на защиту чести, достоинства и репутации, которым может нанести ущерб критика его действий и высказываний. Оставаясь в конституционных рамках, разрешить это противоречие путем издания нормативных правовых актов, регламентирующих обстоятельства, при которых критику в адрес политика следует рассматривать в качестве диффамации, невозможно. Таким образом, допустимость критики - это оценочная категория. Важно лишь понимать, что политик в силу специфики профессии должен быть готов к самой жесткой критике своих действий и высказываний. Впервые этот подход был отражен в решении Европейского Суда по правам человека по делу "Лингенс против Австрии" еще в 1986 году. В своем решении по указанному делу Суд сформулировал прецедентный "**принцип повышенной терпимости публичных фигур**", предполагающий, что в подавляющем большинстве случаев критика в адрес политика не может рассматриваться в качестве диффамации.

**Ограничения свободы мысли и слова должны быть закреплены в федеральном законе.** Никакой иной нормативный акт, ни постановление федерального правительства, ни ведомственный приказ, ни закон субъекта Федерации - не могут самостоятельно закреплять такие ограничения. Все эти акты призваны уточнять либо определять порядок исполнения ограничений, предусмотренных федеральным законом.

В настоящее время существует весьма большое число федеральных законов, устанавливающих определенные границы реализации права на свободу слова. Среди них - законы, регулирующие вопросы предвыборной агитации, рекламы, обработки персональных данных, государственной и военной тайны, и др.

**Правовая определенность ограничения свободы мысли и слова** предполагает, что каждый человек, действующий с достаточной степенью осведомленности и осмотрительности, должен иметь возможность предвидеть правовые последствия своих действий и слов. Согласно толкованиям Конституционного Суда Российской Федерации, чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (Постановления от 15.07.1999 г. N 11-П, от 27.05.2003 г. N 9-П и от 27.05.2008 г. N 8-П).

В таком контексте вызывают озабоченность некоторые формулировки, используемые в законодательстве о противодействии экстремистской деятельности. Вряд ли стоит подробно говорить о том, что в наши дни экстремизм - это серьезнейшая угроза обществу и государству, что эффективное противодействие ему жизненно необходимо. Не менее важно провести ясную и четкую разделительную черту между экстремизмом и инакомыслием (плюрализмом мнений). Только в этом случае противодействие экстремизму не выйдет за пределы конституционного пространства. В последнее время, однако, участились, например, случаи возбуждения уголовных дел по сообщениям, оставляемым пользователями сети Интернет в своих блогах. Правоохранительные органы склонны порой усматривать признаки экстремизма едва ли не в любом тексте, содержащем критику государства, его должностных лиц и политики. Квалификация таких текстов в качестве экстремистских обычно строится только на заключении эксперта, тогда как согласно процессуальному законодательству оно должно быть оценено в совокупности с иными доказательствами. Нередко сами вопросы, поставленные судом перед экспертом, переходят в правовую плоскость, оказываясь тем самым за рамками его профессиональной компетенции. Проблема осложняется также тем, что само **понятие экстремизма носит преимущественно оценочный характер и не отвечает требованию определенности.**

Столь же неопределенно сформулированы и применяются такие признаки экстремизма, как возбуждение социальной розни, пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их социального происхождения и др.

В результате ни один публичный критик государства, его должностных лиц и политики, даже хорошо разбираясь в действующем законодательстве, зачастую не в состоянии предвидеть, содержат ли его высказывания признаки экстремизма.

А это открывает дорогу для избирательности при решении вопроса об уголовном преследовании лиц, допускающих (или не допускающих?) публичные призывы к насилию в отношении определенной социальной либо национальной группы.

Вполне очевидно, что особенно сложен для применения **критерий необходимости и соразмерности ограничения** конституционного права на свободу слова. Этот критерий предполагает достижение баланса между правами отдельной личности и интересами государства. Задача обычно состоит в том, чтобы отделить **необходимость**, то есть то, без чего интересы государства вообще не могут быть обеспечены, от **целесообразности**, всего лишь облегчающей обеспечение этих интересов. Необходимые ограничения свободы слова в демократическом правовом государстве допустимы, зато целесообразные - нет. Как нетрудно заметить, оба понятия в конечном счете являются сугубо оценочными. А ведь даже при самом добросовестном подходе к делу любые оценки могут зависеть от конкретных экономических, политических и иных обстоятельств. Целесообразное вчера, сплошь и рядом становится совершенно необходимым сегодня. Речь, таким образом, идет о пределах допустимого вмешательства государства в регулирование свободы слова.

В какой-то мере определению этих пределов помогают толкования Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека. В частности, из Постановления Конституционного Суда от 30.10.2003 г. N 15-П вытекает, что ограничение конституционных прав, в том числе и права свободно производить и распространять информацию любым законным способом, должно **быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям.** При этом, однако, никакое ограничение права не должно посягать на само его существо, тем самым выхолащивая его реальное содержание.

В целом, по мнению Уполномоченного, обеспечение необходимости и соразмерности ограничения свободы слова требует выполнения следующих трех условий. Во-первых, эти ограничения должны быть всегда минимальны. Во-вторых, они должны быть одинаковы для всех, а значит, прежде всего, гарантировать права тех, кто отражает взгляды меньшинства или выступает с критикой государства. И, наконец, в-третьих, как необходимость, так и соразмерность ограничения свободы слова должны выдерживать проверку в подлинно независимом суде, готовом и умеющем толковать любые сомнения в пользу носителя конституционного права на свободу слова.

## 6. Право избирать и быть избранным

Статья 32 Конституции Российской Федерации устанавливает **право граждан участвовать в управлении делами государства через своих представителей и в этих целях избирать их и избираться самим в органы государственной власти и местного самоуправления**. Право избирать и быть избранным тесно увязано с целым рядом других конституционных прав и свобод: свободы слова, собраний, права на судебную защиту и т.д.

Право избирать (активное избирательное право) означает, что каждый гражданин, отвечающий установленным в законодательстве требованиям, может свободно проголосовать на выборах за своего кандидата или политическую партию. Право быть избранным (пассивное избирательное право) предоставляет каждому гражданину возможность баллотироваться на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

В последние годы в Российской Федерации состоялось немало общенациональных и региональных выборов. Их всесторонняя оценка не входит в компетенцию Уполномоченного. Вместе с тем итоги проверок поступивших к нему в связи с выборами жалоб граждан, а также информация, полученная от должностных лиц и государственных органов, от национальных и региональных НПО, специализирующихся на мониторинге избирательных процессов, предоставили Уполномоченному достаточно фактического материала для анализа реального положения дел в сфере обеспечения избирательных прав граждан.

Критериями для анализа послужили основополагающие принципы избирательного права: всеобщность, равенство, свобода, тайна голосования, прямое голосование, разумная периодичность выборов.

**Всеобщее избирательное право** может ограничиваться по признакам возраста, гражданства, места жительства и т.д.

Практика проведения выборов в Российской Федерации указывает на наличие проблемы соотношения всеобщего избирательного права с правом на свободу передвижения и выбор места жительства. Правовым основанием для участия гражданина в выборах чаще всего становится регистрация по месту жительства, а отнюдь не сам факт его проживания на определенной территории. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что наличие регистрации не может являться ни условием, ни основанием для реализации конституционного права избирать и быть избранным. Означенная проблема осложняется и тем, что российское законодательство различает место жительства и место пребывания, не давая, однако, четких критериев для такого различия. В результате лица, имеющие регистрацию по месту пребывания, не включаются в избирательные списки и не могут избираться на региональном уровне, даже если долго, в течение пяти и более лет, проживают на территории избирательного округа. Таким образом, несмотря на то, что срок полномочий выборных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований (местные выборные органы) может оказаться короче, чем срок проживания человека на территории избирательного округа, повлиять на формирование и политику этих органов ему не удастся.

По мнению Уполномоченного, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации необходимо **разработать более рациональный и справедливый порядок допуска избирателей к участию в местных выборах в части установления факта их проживания на территории избирательного округа**.

Всеобщность пассивного избирательного права предполагает также предоставление каждому гражданину возможности выставить свою кандидатуру на выборах любого уровня. Действующее законодательство предусматривает два варианта выдвижения: сбор подписей или внесение избирательного залога. При этом представленные в парламенте партии от сбора подписей и внесения залога освобождены.

В своем послании Федеральному Собранию в ноябре 2008 года Президент Российской Федерации высказал мнение о целесообразности полной отмены денежного залога на выборах всех уровней. Это предложение приобрело силу закона 9 февраля 2009 года (Федеральный закон N 3-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов").

В этой связи следует отметить, что и в российской, и в международной практике применение избирательного залога традиционно расценивалось как допустимая и весьма эффективная мера. Так, Европейский Суд по правам человека в деле "Суховецкий против Украины" пришел к заключению о том,

что требование о внесении избирательного залога позволяет не только повысить ответственность тех, кто баллотируется на выборах, но также и избежать неразумного расходования государственных средств.

Аналогичный подход отражен в Руководящих принципах относительно выборов, принятых Европейской комиссией за демократию через право на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002 г.) и одобренных Парламентской ассамблеей Совета Европы на первой части сессии 2003 года (далее - Руководящие принципы). Процедура, в соответствии с которой кандидаты или партии вносят определенную гарантийную сумму, которая возвращается, если им удастся получить установленный процент голосов, рассматривается в Руководящих принципах как более эффективная, чем сбор подписей. Другое дело, что сама эта гарантийная сумма, равно как и минимально необходимый для ее возврата процент полученных голосов, не должны быть чрезмерными.

В настоящее время конституционное право быть избранным на федеральном уровне может быть реализовано только через избирательный список той или иной политической партии. Между тем процесс формирования этих списков вызывает у граждан немало нареканий в силу своей фактической закрытости для общественного контроля. Каким образом привнести прозрачность в процесс составления избирательных списков политических партий, не покушаясь при этом на их права, не вполне понятно. Возможно, стоило бы подумать о привлечении к составлению указанных списков всех желающих из числа проголосовавших за ту же партию на предыдущих выборах. Иными словами, о составлении списков зарегистрированных избирателей в качестве первого этапа формирования избирательного списка каждой партии.

Суть **равного избирательного права** в том, что каждый избиратель имеет один голос. Действующее законодательство Российской Федерации этому принципу соответствует. Вместе с тем почта Уполномоченного содержит примеры того, как специально обученные лица голосуют по несколько раз на различных избирательных участках по дополнительным спискам, куда их включают по предъявлению паспорта, но не открепительного удостоверения. Весьма показателен в этой связи смелый эксперимент, проведенный "Новой газетой", корреспонденты которой в рамках журналистского расследования по несколько раз проголосовали на выборах в Государственную Думу 5-го созыва. Кроме того, появлялось в СМИ и немало сообщений о скупке или принудительном изъятии открепительных удостоверений. Насколько полно и тщательно проверялись все эти сообщения правоохранительными органами, Уполномоченному неизвестно. Информацией об их подтверждении он также не располагает.

Само собой разумеется, что все политические партии должны иметь **равные возможности для проведения своей избирательной кампании**, а государство должно предъявлять одинаковые требования, не отдавая предпочтения ни одной из них. На деле так происходит далеко не всегда.

Законодательство Российской Федерации позволяет государственным служащим участвовать в выборах, не прекращая своей служебной деятельности. Допустимым является также и совмещение государственной службы с руководящей работой в политических партиях. Все это, конечно, объективно облегчает государству в лице его должностных лиц использование своих властных полномочий в интересах конкретных политических партий.

К Уполномоченному поступила копия жалобы, поданной одновременно в ЦИК России и в Генеральную прокуратуру Российской Федерации кандидатом в депутаты Государственной Думы от КПРФ. По мнению заявителя, председатель Курганской областной Думы, одновременно являющийся заместителем секретаря политсовета Курганского отделения партии "Единая Россия", допустил нарушение избирательного законодательства, направив главам районных администраций извещение о проведении областного форума сторонников партии на официальном бланке Курганской областной Думы.

Сам факт направления подобного документа по официальным каналам государственной власти, по сути дела, превращает "извещение" в распоряжение, содержащее очевидные признаки партийной агитации, что недопустимо. Проведенная по жалобе проверка, однако, нарушений не выявила.

Вообще говоря, широкое использование так называемого административного ресурса нельзя объяснить только несовершенством действующего законодательства. Многие в этой сфере делается не в силу закона, а просто "по привычке". Тем самым распространенность административного ресурса отражает еще и незрелость гражданского общества, его готовность пассивно взирать на подобные нарушения политических прав.

**Выборы могут считаться свободными**, когда всем и каждому реально гарантировано право на полную и объективную информацию, а также на свободное формирование и выражение своего мнения.

Разъясняя конституционно-правовой смысл положений, касающихся предвыборной агитации, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14.11.2005 г. N 10-П указал, что выборы могут считаться свободными, только если гражданам реально гарантированы право на получение и распространение информации и свобода выражения мнений, а законодатель обязан соблюдать баланс этих конституционно защищаемых ценностей, не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации, п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

В почте Уполномоченного имеется немало жалоб на нарушение законодательства о выборах в форме подкупа избирателей. В частности, речь идет о распространении разного рода "писем" к избирателям, содержащих признаки подкупа и отпечатанных без установленных законом выходных данных.

Такая практика, препятствующая свободному формированию мнений избирателей, безусловно, должна пресекаться в соответствии с действующим законодательством.

К Уполномоченному поступила информация о жалобе, поданной в ЦИК России и в УВД Астраханской области Астраханским областным отделением КПРФ. Заявители были не согласны с действиями органов власти, чинивших препятствия распространению агитационных материалов партии в период кампании по выборам в Государственную Думу 5-го созыва.

Рассмотрев жалобу, УВД Астраханской области возбудило уголовное дело по ч. 1 ст. 158 УК РФ, но очень скоро его приостановило "за неустановлением лиц, совершивших преступление".

Органы, занимающиеся проведением выборов, обязаны создавать избирателям **равные возможности** для ознакомления со списками кандидатов и отдельными кандидатами **всех партий**, участвующих в выборах, например путем размещения средств наглядной агитации. Эта обязанность выполняется не всегда добросовестно.

Во время последних выборов в Государственную Думу был замечен дисбаланс в освещении предвыборной кампании средствами массовой информации, включая государственные телевизионные каналы, а также в наглядной агитации.

Избиратели должны всегда иметь возможность проголосовать на избирательном участке. При нахождении избирателя за пределами своего избирательного участка ему должна быть обеспечена возможность участия в выборах по месту пребывания. Эти требования нередко нарушаются: почта Уполномоченного содержит жалобы на нехватку бланков избирательных бюллетеней и открепительных удостоверений. Недооценивать такие чисто "технические" нарушения избирательных прав граждан не следует.

Избиратели должны быть защищены государством от любого давления со стороны, мешающего им свободно сделать свой выбор.

В марте 2008 года к Уполномоченному от жителей Ярковского района Тюменской области поступила жалоба на давление, которое пыталась оказать на них районная администрация в ходе голосования на выборах Президента Российской Федерации.

После вмешательства Уполномоченного прокуратура Тюменской области провела проверку указанной жалобы. Прокурорская проверка подтвердила приведенную в жалобе информацию. В связи с этим прокуратура вынесла представление главе администрации Ярковского района об устранении нарушений закона.

Свобода участия в выборах распространяется не только на активное, но и на пассивное избирательное право. Никто не может быть принужден к участию в выборах в качестве кандидата. Беспрецедентное нарушение этого очевидного принципа произошло в Брянской области.

В марте 2007 года к Уполномоченному поступила информация о том, что накануне голосования на выборах депутатов Государственной Думы по Брянскому одномандатному избирательному округу четверо из пяти зарегистрированных кандидатов в знак протеста против административного ресурса, применявшегося властями для поддержки пятого кандидата, подали заявления об аннулировании своей



регистрации. В соответствии с действующим законодательством такие заявления носят уведомительный характер и удовлетворяются автоматически.

Понятно, что при наличии в избирательном списке только одного зарегистрированного кандидата выборы состояться не могли. Не желая допустить этого, окружная избирательная комиссия в нарушение установленного законом порядка отказала одному из кандидатов в удовлетворении его личного заявления об аннулировании регистрации. В результате выборы, в которых один из кандидатов участвовал помимо своего желания, состоялись, а победу на них одержал кандидат, поддержанный властью.

К сожалению, ЦИК России не счел столь вопиющее нарушение принципа добровольности участия в выборах достаточным для аннулирования их результатов в конкретном избирательном округе.

Соблюдение **тайны голосования** - это не только право, но и прямая обязанность всех участников любых выборов. Несоблюдение этой тайны влечет за собой признание недействительным избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам. В этой связи вызывает немало нареканий отсутствие на некоторых избирательных участках кабин для голосования. Нельзя также не обратить внимания на то, что при использовании Комплекса обработки избирательных бюллетеней избиратели вынуждены опускать свой заполненный бюллетень в считывающее устройство в развернутом виде.

Согласно упомянутым выше Руководящим принципам, **прямым голосованием** должны избираться члены по крайней мере одной палаты национального парламента, законодательные органы регионального уровня. Прямые выборы органов местного самоуправления предусмотрены также Европейской Хартией местного самоуправления, ратифицированной Россией.

В соответствии со ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", представительные органы муниципального района избираются путем прямых выборов либо формируются из глав поселений, входящих в состав района, а также из депутатов представительных органов указанных поселений. Такая альтернативность процедуры вызывает немалые сомнения. Обращения граждан свидетельствуют о том, что в большинстве муниципальных районов представительные органы не избираются, а именно формируются указанным способом. Что, в свою очередь, противоречит упомянутой Европейской Хартии местного самоуправления.

Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Протокол N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод предполагают **разумную периодичность проведения выборов**. Точных критериев разумной периодичности эти документы не устанавливают, однако практика их применения позволяет говорить о желательности проведения парламентских выборов не реже, чем раз в четыре-пять лет, а президентских - не реже одного раза в семь лет.

Российское законодательство указанным международным стандартам не противоречит. Однако практика его применения на региональном уровне свидетельствует о том, что при помощи разнообразных законодательных ухищрений срок полномочий ранее избранных органов порой может быть легко продлен. Встречаются также случаи необоснованного затягивания назначения новых выборов.

В последние годы в российское избирательное законодательство были внесены существенные изменения. Для выборов федерального уровня осуществлен полный переход на пропорциональную систему голосования; исключена графа "Против всех"; отменен порог явки избирателей; повышен барьер для прохождения партии в Государственную Думу; из процесса наблюдения за выборами исключены общественные наблюдатели; расширен перечень оснований для исключения лиц (партий) из числа кандидатов и др. Срок полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации увеличен до шести и пяти лет соответственно.

Процесс совершенствования избирательного законодательства присущ развивающейся демократии. Следует, однако, помнить о том, что излишне частое изменение норм, тем более накануне очередных выборов, может ввести избирателя в заблуждение и, соответственно, ущемить его права. С учетом этого стоило бы подумать об установлении законодательного запрета на пересмотр избирательного законодательства, например, менее чем за год до проведения очередных выборов.

## **7. Право на объединение и на свободу собраний, митингов и демонстраций**

В демократическом государстве все граждане вне зависимости от своих политических взглядов, имущественного положения, конфессиональной принадлежности и других отличительных признаков имеют **право на добровольной основе создавать общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей**. Это право предусматривает реальную и гарантированную государством возможность как политического, так и неполитического объединения. Основной формой политического объединения граждан являются политические партии.

Следует подчеркнуть, что право на объединение, закрепленное в ст. 30 Конституции Российской Федерации, не разграничивает политические и неполитические объединения как объекты государственных гарантий. Вместе с тем понятно, что по своему правовому статусу политические партии не могут не отличаться от иных, неполитических общественных объединений.

Не случайно поэтому единый для всех объединений нормативный правовой акт - Федеральный закон от 19.05.1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" - практически с момента принятия стал дополняться иными правовыми регуляторами. Среди них федеральные законы: от 11.08.1995 г. N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях"; от 12.01.1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"; от 12.01.1996 г. 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях их деятельности"; от 11.07.2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" и др.

Дифференциация в регулировании правового положения политических партий и неполитических общественных объединений соответствует международным стандартам и подтверждается практикой Европейского Суда по правам человека. В целом можно констатировать, что далеко не завершенная эволюция правового регулирования деятельности общественных объединений во многом обусловлена спецификой развития конкретного государства.

Иными словами, правовое различие в статусе политических партий и иных объединений вполне корректно, при том понимании, что она не ведет к ограничению конституционного права на свободу объединения.

Тем не менее в соответствии с российским законодательством эта дифференциация весьма значительна. Она касается способов создания объединений, процедуры их регистрации, содержания и количества учредительных документов, полномочий, членства, форм и методов государственного контроля, порядка и оснований ликвидации.

В этой связи, например, очень заметно, что изменения в избирательном законодательстве Российской Федерации, принятые в преддверии выборов 2007-2008 годов, существенно повлияли на роль и место общественных объединений в избирательном процессе. К политическим партиям теперь предъявляются повышенные стандарты легитимности, а иные общественные объединения практически полностью исключены из процедуры выборов.

Так, отмена независимого общественного контроля на федеральных выборах и предоставление законодателю в субъектах Российской Федерации права отменять такой контроль на региональных и местных выборах резко ограничило для наблюдателей от общественных объединений возможности участия в избирательном процессе.

Установлен также и запрет на право общественного объединения выдвигать своих кандидатов в депутаты федерального уровня. Тем самым единственной возможностью участия общественных объединений, не являющихся политическими партиями, в избирательном процессе теперь стало участие в муниципальных выборах. Почта Уполномоченного свидетельствует о том, что члены многих общественных объединений, равно как и отдельные избиратели, не понимают и не поддерживают указанные нововведения.

В целом представляется, что ограничения конституционного права на объединение во всех случаях должны быть необходимыми, оправданными и соразмерными конституционно значимым целям. В частности, ужесточение требований к созданию и деятельности политических партий следует компенсировать усилением гарантий от незаконного и необоснованного вмешательства в их деятельность. Декларативно такие гарантии существуют: **ликвидация политической партии невозможна иначе как по решению Верховного Суда Российской Федерации**. На практике, однако, имеются случаи, когда регистрирующие органы подают иски о ликвидации партий в **районные суды** общей юрисдикции, используя при этом основания и процедуру, предусмотренные для ликвидации **юридического лица**.

В итоге выходит, что к политическим партиям применяют требования **более жесткие**, чем к иным общественным объединениям, а механизмы воздействия на них со стороны государства, наоборот, **упрощенные**, как к общественным объединениям, партиями не являющимся.

К Уполномоченному поступали жалобы на отказ в регистрации общественных объединений.

В январе 2007 года по жалобе руководителя одной из международных правозащитных организаций на неоднократный отказ Федеральной регистрационной службы (Росрегистрации) внести в реестр сведения о представительстве этой организации в России Уполномоченным была проведена проверка.

Изучение предоставленных документов вызвало сомнение в правомерности большинства изложенных в письме директора Росрегистрации оснований для отказа в регистрации. Причины отказа в большей своей части были формальны и не соответствовали положениям действующего законодательства, а также фактическим данным, указанным в уведомлении о создании представительства и приложенных к нему документах.

Констатировав факт очевидного нарушения права на объединение, Уполномоченный изложил свои доводы в заключении, направленном в Федеральную регистрационную службу. Руководство последней не смогло или не захотело ответить Уполномоченному по существу его замечаний, ограничившись утверждением о том, что сведения о представительстве некоммерческой неправительственной организации были внесены в реестр в полном соответствии с действующим законодательством.

Вообще говоря, как представляется, должностные лица Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (до 25 декабря 2008 года Федеральная регистрационная служба) при рассмотрении документов о регистрации общественных объединений в ряде случаев проявляли формализм. Типичны, например, ситуации, когда замечания по поводу предоставленных документов предъявлялись не сразу и полностью, а небольшими "порциями", что превращало процесс рассмотрения документов в многоэтапную "эпопею", а лиц, их подающих, - в униженных "просителей". Отмечались и отказы в регистрации без внятного изложения всех причин такого решения. В этой связи ликвидацию Федеральной регистрационной службы в том виде, в котором она первоначально была создана, Уполномоченный считает правильной и обоснованной мерой.

**Обеспечение права на свободу собраний, митингов и демонстраций** (права на мирные собрания) в последние годы находится в поле особого внимания Уполномоченного.

В национальном докладе Российской Федерации, представленном в Совет ООН по правам человека в феврале 2009 года, совершенно справедливо констатируется, что "Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" предусматривает **лишь уведомительный порядок** организации проведения публичных мероприятий в целях обеспечения общественного порядка, что выражается в обязанности организатора публичного мероприятия направить в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления **только уведомление о проведении публичного мероприятия**". На деле, однако, в целом ряде конкретных случаев дело обстояло не совсем так, как записано в Законе.

Поступающие к Уполномоченному коллективные и индивидуальные жалобы граждан, равно как и официальные ответы органов власти на его обращения по этим жалобам, позволяют прийти к выводу о том, что **у государственных органов различных уровней имеются немалые резервы для приведения своей практики применения права на мирные собрания в более полное соответствие с нормами Конституции и законодательства Российской Федерации**.

Этот вывод опирается на анализ большого массива информации, как содержащейся в жалобах граждан, так и полученной на местах проведения мирных собраний, куда по поручению Уполномоченного в качестве наблюдателей направлялись его представители. Этой же теме был посвящен Специальный доклад Уполномоченного "О соблюдении на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания", опубликованный в 2007 году. Доклад вызвал широкий резонанс в СМИ, получил немало позитивных откликов со стороны государственных органов, но, к большому сожалению, практические результаты до недавнего времени были значительно более скромными. Поданные в соответствии с действующим законодательством уведомления о мирных собраниях нередко рассматривались с серьезными нарушениями установленного порядка, сам же этот порядок из "уведомительного" как бы сам по себе стал превращаться в "разрешительный". Решения органов власти в целом ряде регионов страны о "несогласовании" уведомления о мирном собрании

толковались как запрет на его проведение, "нарушители" же задерживались, в некоторых случаях с чрезмерным и необоснованным применением силы.

Уполномоченный в соответствии с законом не может руководствоваться соображениями политической целесообразности. Он не может и не должен оценивать политические взгляды тех, кто стремится реализовать свое конституционное право на мирные собрания. Единственный доступный Уполномоченному критерий оценки - соответствие Конституции и действующему законодательству Российской Федерации, соблюдение которого одинаково обязательно для всех сторон процесса.

Исходя из такого понимания своих обязанностей Уполномоченный констатирует, что для реального обеспечения на территории Российской Федерации конституционного права на мирные собрания в правоприменительной практике следовало бы сделать больший уклон в сторону утверждения **презумпции в пользу мирных собраний**. Именно такой подход вытекает из уведомительного порядка их проведения, установленного законодателем.

В настоящее время, оставляя за собой право "согласовать" время и место проведения мирного собрания, органы власти присваивают себе право его запретить. Суть же презумпции в пользу мирных собраний могла бы, как представляется, состоять прежде всего в том, чтобы обязанность согласования времени и места проведения мирного собрания возлагалась на уполномоченные органы власти, а право согласиться с их мотивированными предложениями принадлежало организаторам собраний. Понятно, что при этом органы власти должны сохранить возможность не допустить злоупотребления правом на мирные собрания. Но такую возможность им может предоставить только суд, принявший решение об изменении времени и места проведения мероприятия.

Присвоение административными органами "права" на разрешение либо запрет того или иного мирного собрания приводит к избирательности, доходящей до курьезов. В частности, в конце 2008 года власти г. Москвы "согласовали" проведение на оживленной магистрали города многотысячной манифестации движения "Наши". Своеобразная акция возложения тычк к стенам посольства США надолго парализовала движение в самом центре города в часы пиковых транспортных нагрузок. А ведь озабоченность именно этим обстоятельством является, как правило, предлогом для "несогласования" значительно меньших по масштабам мирных собраний.

Рассматривая данные вопросы, органы как исполнительной, так и судебной власти исходят из того, что бремя согласования целиком лежит на организаторе мирного собрания. Любые нарушения, совершенные уполномоченным органом власти при рассмотрении уведомления о мирном собрании, например задержка с направлением письменного ответа на него, однозначно толкуются в пользу административных органов. Мирное собрание (публичное мероприятие) считается в этом случае "несогласованным" и подлежит пресечению, а его организаторы привлекаются к ответственности.

Так, за участие в "Марше несогласных" в марте 2008 года был привлечен к административной ответственности К. В качестве обстоятельства, указывающего на виновность К. в совершении правонарушения, мировой судья указал, что "К. принимал участие в несанкционированном митинге, поскольку разрешение на проведение публичного мероприятия органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления организаторам митинга не выдавалось".

В последнее время в ряде регионов стали прибегать к **новым "технологиям" ограничения конституционного права на мирные собрания**.

Одной из них стала практикуемая сотрудниками органов внутренних дел **"цензура" своими собственными силами средств наглядной агитации** непосредственно в ходе проведения публичного мероприятия. Представители Уполномоченного, присутствовавшие на некоторых публичных мероприятиях в качестве наблюдателей, не раз становились очевидцами таких действий милиции. В тех случаях, когда содержание лозунгов на плакатах и других средствах наглядной агитации, по разумению милиционеров, выходило за рамки "допустимого", плакаты ими изымались, а публичное мероприятие, имевшее характер мирного собрания, - жестко пресекалось.

Так, в частности, произошло в апреле 2008 года на Славянской площади в г. Москве, где проходил митинг солидарности с лицами, подвергшимися насилию со стороны правоохранительных органов. Это публичное мероприятие было согласовано с городскими властями.

Отведенное для митинга место было окружено бойцами ОМОНа, которые неожиданно потребовали от участников митинга свернуть "не понравившиеся" им средства наглядной агитации. После отказа

митингующих подчиниться митинг был разогнан, а его участники задержаны и осуждены по статьям, предусматривающим ответственность "за нарушение установленного порядка проведения митинга и за неповиновение законным (!) распоряжениям сотрудников милиции".

В качестве комментария к приведенному выше примеру следует прямо сказать, что сотрудники органов внутренних дел не вправе ни подвергать цензуре средства наглядной агитации, ни принимать решение о прекращении на этом основании публичного мероприятия (разумеется, если оно носит мирный характер).

В качестве положительного начинания последнего времени в данной сфере следует отметить совещания (встречи) с организаторами публичных мероприятий, могущих иметь широкий общественный резонанс, практикуемые в ГУВД по г. Москве накануне проведения этих мероприятий. К сожалению, выработанные на таких совещаниях договоренности не всегда выполняются сторонами.

В ходе проверки, проведенной Уполномоченным, жалобы на не соответствующий российскому законодательству подход органов власти к рассмотрению уведомлений о публичных мероприятиях так называемой "оппозиционной" направленности выявилась и другая новая "технология" ограничения права на мирные собрания.

Было установлено, что ровно за 15 дней до важных дат и событий (раньше сделать это по закону нельзя) представители лояльных властям молодежных движений подают уведомления о проведении публичных мероприятий практически на всех площадях и улицах центральной части г. Москвы.

Эти массовые уведомления используются городскими властями как основание для того, чтобы фактически отклонить уведомление о публичном мероприятии, поданное любой другой организацией, со ссылкой на то, что место его проведения уже занято.

"Зарезервированные" таким образом площади и улицы почти всегда пустуют: уведомления о проведении на них публичных мероприятий в последний момент обычно отзываются. В преддверии следующей важной даты или события те же организации прибегают к описанному трюку вновь. И вновь легко "согласовывают" свои фиктивные уведомления.

Уведомление о проведении публичного мероприятия заранее подается в уполномоченный орган власти для того, чтобы последний успел принять необходимые меры для обеспечения безопасности участников мероприятия, на что уходят средства налогоплательщиков. Когда подавший уведомление организатор публичного мероприятия в последний момент отказывается от его проведения, эти средства выбрасываются на ветер, а право других лиц на мирное собрание - ущемляется. Не означает ли это, что систематически злоупотребляющие таким образом своим правом на мирное собрание лица должны привлекаться к ответственности?

Уполномоченный призывает все органы государственной власти, наиболее авторитетные и влиятельные общественные организации активизировать диалог по вопросам проведения мирных собраний с тем, чтобы ввести их в строгое правовое русло, избегать эксцессов и вкусовщины. Мы не должны манипулировать этим конституционным правом. Его необходимо превратить в один из нормальных, привычных инструментов функционирования нашей демократической системы.

## **8. Право на обращение**

В соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право является одной из важных гарантий реализации других конституционных прав граждан: на личную неприкосновенность, честь и достоинство, свободу мысли и слова, неприкосновенность жилища, свободу предпринимательства и др.

Обращения граждан могут касаться вопросов, затрагивающих их личные, групповые или общественные права и интересы. Обращения могут содержать просьбу заявителя о восстановлении нарушенных прав и свобод, о содействии в реализации прав и свобод, информацию о недостатках в работе органов государственной власти и местного самоуправления, а также должностных лиц, предложения о совершенствовании законодательства и изменении политики государства.

Из права граждан на обращение непосредственно вытекает обязанность органов, в которые они обратились, рассмотреть поступившее обращение в пределах своих полномочий, принять по нему решение и дать ответ в установленный срок.

В советское время процедура рассмотрения обращений регулировалась Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. N 2534-VII "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан". Что касается времени послесоветского, то лишь три года назад был принят Федеральный закон от 02.05.2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", регламентирующий правоотношения, связанные с реализацией гражданами России права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и устанавливающий порядок рассмотрения этих обращений.

Законом, в частности, установлен предельный срок рассмотрения обращений - 30 дней со дня их регистрации. Этот срок может быть продлен в случае временной нетрудоспособности или служебной командировки непосредственного исполнителя по обращению. Основанием для продления срока рассмотрения поступившего обращения является также необходимость проведения по нему комплексной проверки, в том числе с выездом на место, или направления запроса в другие органы государственной власти или местного самоуправления. Формально, таким образом, правила рассмотрения обращений определены четко. На деле, однако, они весьма расплывчаты, ибо сослаться на необходимость комплексной проверки или направления запроса при желании можно практически всегда.

Почта Уполномоченного со всей очевидностью свидетельствует о том, что сроки рассмотрения обращений граждан продлеваются почти всегда. При этом дежурные ссылки на необходимость проверок или запросов зачастую не представляются убедительными. Больше того, единожды продленный срок рассмотрения поступившего обращения в дальнейшем становится порой практически бессрочным. К сказанному следует добавить, что обязательные в таких случаях уведомления о продлении срока рассмотрения обращений поступают к гражданам далеко не всегда своевременно или не поступают вовсе. Собственно говоря, со всеми описанными огрехами существующей практики рассмотрения обращений Уполномоченный сталкивается регулярно и сам. Случаи, когда его собственные обращения в другие государственные органы остаются без своевременного ответа, далеко не единичны.

К сожалению, положения Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" об ответственности должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан не нашли дальнейшего регулирования в законодательстве Российской Федерации.

В связи с изложенным Уполномоченный считает необходимым **дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статьями, предусматривающими ответственность должностных лиц за нарушения порядка рассмотрения обращений.**

Статья 6 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" устанавливает четкий запрет на любые преследования граждан за критические высказывания, содержащиеся в их обращениях. Реализующие свое конституционное право на обращение граждане должны быть в полной мере защищены от мести тех органов власти и должностных лиц, действия которых они критикуют. А ведь желание как-нибудь отомстить заявителю возникает у облеченных властью "героев", воплощаясь порой в попытке привлечь "кляузника" к уголовной ответственности.

В июле 2007 года гражданка З. обратилась к Уполномоченному с жалобой на нарушение ее конституционного права на обращение в государственные органы.

Заявитель сообщила, что жители пос. Зеленый Ногинского района Московской области направили коллективное обращение Президенту Российской Федерации, содержащее критику деятельности главы своего муниципального образования. Указанное обращение из Администрации Президента Российской Федерации без рассмотрения по существу было направлено Губернатору Московской области, откуда и поступило к главе муниципального образования, действия которого обжаловались.

Таким образом, был прямо нарушен п. 6 ст. 8 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Получив на рассмотрение жалобу на себя, глава муниципального образования обратился к мировому судье с заявлением о привлечении к уголовной ответственности одной из заявителец за распространение заведомо ложных сведений (клевету). Фактически проверка обращения граждан свелась к исследованию в уголовном процессе их критических высказываний. При этом осмелившиеся покритиковать главу своего муниципального образования граждане оказались обвиняемыми.

В связи с этим Уполномоченный обратился к прокурору Московской области с просьбой провести проверку на предмет соблюдения указанного Закона. Из полученного ответа следовало, что оснований для принятия мер прокурорского реагирования не имеется в связи с взаимным отказом сторон от требований, находившихся на рассмотрении в судебных инстанциях. Иными словами, за направление жалобы на местное начальство жителей пос. Зеленый решили все же не наказывать, а в обмен на свое "великодушье" их жалобу оставили без рассмотрения. Что это, победа правосудия или правовая эквилибристика за гранью закона, не вполне понятно.

В иных случаях должностные лица, деятельность которых получает критическую оценку в обращениях граждан, стремятся привлечь заявителей к гражданской ответственности, добиваясь от них компенсации якобы причиненного морального вреда.

В апреле 2008 года к Уполномоченному поступила жалоба от гражданина С. Как сообщил заявитель, он был привлечен к гражданско-правовой ответственности за "распространение" "не соответствующих действительности и порочащих сведений" о муниципальном служащем Т. Решением районного суда Краснодарского края с С. было взыскано 10 тыс. рублей в пользу Т. в порядке компенсации морального вреда.

При рассмотрении поступившей жалобы было установлено, что "распространением" "порочащих сведений" суд счел обращение С. в Государственную Думу с критикой действий муниципального служащего Т. Сроки обжалования этого судебного решения истекли, что не позволило Уполномоченному выступить в защиту прав С. Вместе с тем сам **факт нарушения его права на обращение представляется бесспорным.**

Практически любое обращение в органы государственной власти или местного самоуправления содержит критику действий должностных лиц. Следуя логике указанного судебного решения, авторы всех таких обращений могут быть признаны виновными в "распространении" неких "порочащих сведений".

Вообще говоря, правомерность квалификации "обращения" граждан в органы государственной власти или местного самоуправления в качестве "распространения" информации вызывает большие сомнения. К сожалению, именно такой подход рекомендован Верховным Судом Российской Федерации, который в Постановлении своего Пленума от 24.02. 2005 г. N 3, указав, что на авторов обращения возлагается обязанность доказать излагающиеся в нем факты, признал подачу "недоказанного" обращения **распространением** сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию должностного лица.

Почта Уполномоченного содержит немало примеров нарушения права на обращение лиц, осужденных к лишению свободы. При отбывании уголовного наказания в виде лишения свободы действует особый порядок переписки осужденных с различными контролирующими органами, в том числе и с Уполномоченным. **В соответствии с указанным порядком направляемые Уполномоченному обращения просмотру не подлежат и направляются адресату в течение 24 часов.** Это положение порой грубо нарушается.

В декабре 2007 года к Уполномоченному поступило обращение осужденного М., отбывающего наказание в ФГУ ИК-18 УФСИН России по Новосибирской области, с обжалованием обстоятельств его этапирования в места отбывания лишения свободы. К обращению была приложена копия протокола N 32 заседания комиссии администрации ФГУ ИК-18 по рассмотрению обращений, жалоб, заявлений и предложений осужденных и их родственников.

Из этого удивительного документа следовало, что на своем заседании 16 ноября 2007 года указанная комиссия, рассмотрев два "закрытых" обращения осужденного М. к Уполномоченному, приняла решение направить их Уполномоченному. Понять логику столь откровенного и простодушного нарушения законного права осужденного на обращение Уполномоченный не может.

## 9. Право на труд

Как известно, в Конституции Российской Федерации 1993 года право на труд получило новую интерпретацию, принципиально отличающуюся от той, что применялась в Конституции СССР 1977 года. Отныне это право не предполагает получения гарантированной работы, но согласно ст. 37 Конституции Российской Федерации устанавливает свободу распоряжаться способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также запрет на принуждение к труду. Та же статья Конституции предусматривает право на отвечающие требованиям безопасности и гигиены условия труда, на

вознаграждение за труд без дискриминации и не ниже установленного законом минимума, на защиту от безработицы, на индивидуальные и коллективные трудовые споры и забастовку.

В целом, таким образом, право на труд сформулировано в Конституции Российской Федерации весьма полно и многогранно, как и подобает одному из важнейших экономических прав. Понятно, однако, что реализация права на труд - это прежде всего вопрос здоровья экономики и эффективности системы государственного управления. Проще говоря, здоровая экономика создает новые рабочие места, а эффективное государство - защищает права наемных работников и заботится о тех, кто потерял работу.

В рамках такой системы координат анализ положения дел в сфере обеспечения права на труд обычно начинают с изучения проблемы безработицы. Особое внимание при этом обращается на уровень безработицы и на установленные государством размеры пособия по безработице.

По данным Федеральной службы по труду и занятости, на конец 2008 года количество безработных в России составило около **1,5 миллиона человек**, или примерно 2% от численности экономически активного населения. (По прогнозу Минздравсоцразвития России, в 2009 году количество безработных может достигнуть **2,2 миллиона человек**.) Такая статистика на первый взгляд внушает оптимизм: в большинстве развитых стран уровень безработицы значительно выше. Дальше, однако, возникают вопросы.

Во-первых, выясняется, что в категорию "экономически активного населения" включаются граждане в возрасте от 15 до 72 лет. Увеличив таким способом численность экономически активного населения до 76,1 миллиона человек, можно получить статистически благополучный показатель уровня безработицы. Но зачем?

Во-вторых, Федеральная служба государственной статистики (Росстат) со ссылкой на методику Международной организации труда (МОТ) к сентябрю 2008 года (в докризисный период) оперировала данными, согласно которым количество безработных в России достигало **4 миллионов человек**. Стандартное объяснение столь разных данных состоит в том, что в первом случае речь идет только о лицах, вставших на учет в службе занятости, а во втором - обо всех, не имеющих работы. Это объяснение не кажется убедительным. В этой связи достаточно упомянуть о том, что в январе 2009 года уже сама Федеральная служба по труду и занятости, применив ту же методику МОТ, оценила общее количество безработных в России в **6 миллионов человек**. (При этом, по данным других источников, в январе 2009 года потеряло работу всего около 30 тысяч человек.)

В-третьих, процедура регистрации в службе занятости весьма сложна, а размеры пособия по безработице - ничтожны. В 2008 году минимальное пособие по безработице составляло 781 рубль, а максимальное - 3124 рубля. В 2009 году минимальное пособие по безработице достигнет 850 рублей, а максимальное - не превысит 3400 рублей.

В-четвертых, очень высок в общей численности безработных удельный вес молодых людей, ищущих работу впервые. По разным оценкам, этот показатель стабильно держится на уровне 20%. Особенно трудно найти работу по специальности новоиспеченному экономисту или юристу, ибо в большинстве случаев работодатель отдает предпочтение специалистам с опытом практической работы от трех до пяти лет.

В-пятых, по оценкам большинства экономистов, специфика занятости в России способствует сохранению высокого уровня латентной безработицы, которая, похоже, вообще нигде не учитывается.

Продолжает оставаться острой проблема невыплаты заработной платы. По данным Росстата, суммарная задолженность по заработной плате на конец 2008 года превысила 4 млрд. рублей. При этом из общей суммы просроченной задолженности по зарплате 289 млн. рублей (6,5%) приходится на 2007 год, а 572 млн. рублей (13%) - на 2006-й и предыдущие годы. Примечательно, что задолженность по зарплате, образовавшаяся по причине несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней, составила 260 млн. рублей.

Жалоб на невыплату работодателем заработной платы работникам в почте Уполномоченного довольно много. Как правило, его вмешательство в конфликт приводит к погашению задолженности. Это, видимо, указывает на то, что сами задержки выплат были не столько вынужденными, сколько мотивированными. В отдельных случаях для защиты своих трудовых прав работники вынуждены идти на крайние меры - забастовки, голодовки и т.д.



К таким мерам, как забастовка, пришлось, в частности, прибегнуть работникам ООО "Русский вольфрам" (г. Дальнегорск, Приморский край), Лобвинского биохимического завода (Свердловская область), ООО "Вишерская бумажная компания" (г. Красновишерск, Пермский край).

Рассмотрев коллективные жалобы работников этих предприятий, Уполномоченный направил главам соответствующих субъектов Российской Федерации, а также в органы прокуратуры ходатайства об урегулировании конфликтов и восстановлении трудовых прав работников. Что и было сделано, хотя, конечно, с большим опозданием. Кроме того, всем работникам ООО "Русский вольфрам" администрация Приморского края даже выплатила единовременную материальную помощь. В итоге забастовки были прекращены.

Не теряет своей злободневности проблема погашения задолженности по заработной плате на предприятиях-банкротах. Регулярное поступление к Уполномоченному жалоб на подобные нарушения позволяет говорить об их массовом характере. В этой связи уместны претензии к компетентным органам государственной власти, которые "не торопятся" исполнять решения судов о взыскании заработной платы, фактически ожидая начала конкурсного управления. Тем временем имущество предприятия-банкрота исчезает неизвестно куда. Кроме того, почта Уполномоченного содержит немало свидетельств недоступности конкурсных управляющих для лиц, перед которыми предприятие-банкрот имеет задолженность по зарплате. По жалобам граждан Уполномоченный, как правило, инициирует проверки финансово-хозяйственной деятельности конкурсных управляющих органами прокуратуры, управлениями регистрационной службы субъектов Федерации. К искомому погашению задолженности это, однако, приводит крайне редко.

Работники ООО "Флайт" (Краснодарский край) обратились к Уполномоченному с жалобой на действия конкурсного управляющего, не исполнявшего решения суда о выплате задолженности по заработной плате. По запросу Уполномоченного Управление Федеральной регистрационной службы по Краснодарскому краю провело соответствующую проверку. В результате было установлено, что в связи с отсутствием имущества у ООО "Флайт" конкурсный управляющий не смог приступить к удовлетворению требований кредиторов, в том числе и к выплате задолженности по заработной плате бывшим работникам предприятия. Решением Арбитражного суда Краснодарского края процедура банкротства в отношении ООО "Флайт" была завершена, а в единый государственный реестр внесена запись о его ликвидации. Таким образом, долги предприятия фактически "простили", а работники остались без честно заработанных денег.

Уполномоченный неоднократно высказывал озабоченность в связи с тем, что Федеральный закон от 26.10.2002 г. N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" погашение задолженности по заработной плате относит ко второй очереди удовлетворения требований кредиторов. Как известно, требования каждой очереди удовлетворяются только после полного расчета с кредиторами предыдущей очереди, а неудовлетворенные требования ввиду недостаточности имущества у должника признаются погашенными. По этой причине долги по заработной плате обычно остаются невыплаченными, а работники предприятий-банкротов становятся участниками акций социального протеста.

В рамках работы по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере несостоятельности (банкротства) Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации подготовило и направило на согласование в Минфин России и Минздравсоцразвития России концепцию и проект технического задания проектов федеральных законов "О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников" и "О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников".

На момент подписания настоящего доклада указанные нормативные акты, призванные гарантировать защиту материальных прав работников на оплату их труда в условиях несостоятельности (банкротства) работодателя, еще не были приняты. Между тем в условиях наступившей рецессии острота этой проблемы будет, конечно, возрастать.

Еще одной проблемой, требующей приоритетного внимания, стала дискриминация людей при приеме на работу, в продвижении по службе, а также при увольнении. На практике установить факт такой дискриминации непросто. В то же время ни для кого не секрет, что дискриминационные положения содержатся едва ли не в каждом втором объявлении о наличии вакансий (достаточно лишь просмотреть специализированные издания СМИ и информационные серверы Интернета). Стало, например, обычным делом предъявлять к соискателю работы требования относительно возраста, пола, семейного положения, регистрации по месту жительства и др.

С жалобами на подобную дискриминацию чаще всего обращаются к Уполномоченному граждане, близкие к пенсионному возрасту. На деле, однако, сложности с трудоустройством начинаются у людей с 45 лет. По достижении этого возраста потенциальные работники чаще всего оказываются невостребованными на рынке труда независимо от состояния их здоровья, готовности трудиться и профессионализма.

Согласно трудовому законодательству лица, подвергшиеся дискриминации, могут обратиться в органы Федеральной инспекции труда и (или) в суд с требованием о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального и компенсации морального вреда. Дискриминация при приеме на работу может повлечь за собой и уголовные санкции (статьи 136, 145 УК РФ). Опыт, однако, показывает, что отвергнутые работники чаще всего предпочитают не обжаловать решение работодателя из боязни прослыть "скандалистом" и осложнить тем самым шансы найти работу в будущем.

Не лучшим образом обстоит дело и с реализацией гарантий трудовой занятости инвалидов. Федеральные законы "О занятости населения в Российской Федерации" и "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" устанавливают обязанность государства создавать для этой категории граждан реальную возможность для занятия полезной, приносящей доход деятельностью. В России насчитывается более 13 миллионов инвалидов, половина из них - трудоспособного возраста. Однако постоянную работу имеет менее 8% инвалидов. С точки зрения международной практики защиты прав инвалидов такой уровень их занятости оценивается как чрезвычайно низкий. Аналогичный показатель в других развитых странах превышает российский в три-пять раз.

По имеющимся оценкам, за последние десять лет не менее 5 миллионов трудоспособных инвалидов лишились работы, превратившись таким образом из налогоплательщиков в вынужденных иждивенцев.

С 1 января 2007 года органам государственной власти субъектов Российской Федерации были переданы полномочия по осуществлению контроля за обеспечением государственных гарантий приема на работу инвалидов в пределах квоты, установленной для трудоустройства данной категории граждан. Почта Уполномоченного свидетельствует о том, что эта мера пока мало способствовала решению проблемы занятости инвалидов.

Основными причинами нынешней ситуации с трудоустройством инвалидов, выявленными в результате осуществленных Уполномоченным проверок по жалобам, являются их недостаточный доступ к программам технической и профессиональной ориентации, профессиональному и непрерывному обучению, недостаточное количество приспособленных рабочих мест, слабое вовлечение в сферу индивидуальной трудовой деятельности, предпринимательства.

В целях совершенствования законодательной базы, регулирующей вопросы квотирования рабочих мест для инвалидов, законодательными собраниями г. Санкт-Петербурга и Пензенской области был внесен в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменения и дополнения в ст. 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (N 155968-4). Указанный законопроект предусматривает квоту для приема на работу инвалидов для предприятий, имеющих в своем штате более 50 человек (вместо 100 человек по действующему законодательству). Законопроект относит к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации вопросы определения механизма установления квоты для инвалидов, а также размера и порядка внесения работодателями обязательной ежемесячной платы в случае невыполнения этой квоты.

Законопроект был принят в первом чтении 16 февраля 2007 года, но до второго чтения пока не добрался.

По-прежнему актуальными остаются проблемы труда иностранных мигрантов. Вопреки распространенному заблуждению легальные трудовые мигранты приносят российской экономике немалую пользу. Выполняя мало востребованные россиянами виды работ, они способствуют развитию экономики страны, сохранению ее конкурентоспособности. Напротив, нелегальная трудовая миграция прямо ведет к криминализации трудовых отношений. По крайней мере в этом смысле роль нелегальной трудовой миграции в экономике - сугубо отрицательна.

Впрочем, компетенция Уполномоченного не распространяется на изучение экономических приобретений или потерь от использования труда иностранных мигрантов. Его задача - защита их прав и законных интересов. Ключ к решению этой задачи в том, чтобы максимально сократить или даже ликвидировать армию нелегальных трудовых мигрантов. Ведь не существуя в глазах закона, они по определению лишены всех трудовых и иных прав. Ясно, что остановить нелегальную трудовую миграцию, действуя только или по преимуществу полицейскими мерами, - нереально. Необходимо побудить нелегальных мигрантов к легализации, позволяющей реально обеспечить их право на труд

наравне с гражданами России. На деле, однако, этого пока не происходит. Почта Уполномоченного ясно свидетельствует о том, что права легальных трудовых мигрантов вполне рутинно нарушаются как работодателями, так и органами государственной власти.

Трудовые договоры с мигрантами нередко не заключаются. А когда все же заключаются, не содержат всех обязательных условий, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации. Зачастую работники из числа легальных трудовых мигрантов не обеспечиваются самыми элементарными условиями, гарантирующими безопасный труд, лишены социально-трудовых льгот. Как результат, они гораздо чаще, чем граждане России, страдают от производственного травматизма. В силу объективных причин иностранные работники плохо знакомы с нормами российского трудового законодательства, явно недостаточно владеют русским языком и, как следствие, порой даже не подозревают о том, что имеют какие-либо права. А уж отстаивать свои права, вступая в конфликт с работодателем, и подавно решаются лишь единицы. К сказанному следует добавить, что даже само предположение о необходимости защиты прав иностранных трудовых мигрантов крайне редко встречается понимание в российском обществе.

Понятно, что в условиях прогнозируемого роста безработицы задача государства состоит прежде всего в том, чтобы обеспечить право на труд своим собственным гражданам. В этой связи закономерно встает вопрос о квотах для иностранных трудовых мигрантов. Необходимость их сокращения кажется многим бесспорной. Так ли это на самом деле, не совсем понятно. По данным Федеральной миграционной службы (ФМС России), количество легальных трудовых мигрантов составляет порядка 3 миллионов человек. По ее же оценкам, количество нелегальных трудовых мигрантов превышает 10 миллионов человек. Не означает ли это, что сокращение квот для легальных трудовых мигрантов приведет к пропорциональному увеличению армии нелегальных. Тем более что именно нелегальные трудовые мигранты как самые низкооплачиваемые и бесправные могут оказаться востребованы в условиях кризиса. Если так, то прежде чем сокращать квоты для легальных трудовых мигрантов, не следует ли подумать о наведении большего порядка в сфере нелегальной трудовой миграции.

Как уже отмечалось, Конституция нашей страны предусматривает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, в том числе и право на забастовку. Проблема, однако, в том, что провести забастовку в полном соответствии с предписанной Трудовым кодексом Российской Федерации процедурой крайне сложно. Весьма показательным, что в 2007 году в России на законных основаниях удалось провести всего две забастовки при общем количестве трудовых конфликтов, перевалившем за одну тысячу. В первой половине 2008 года было проведено восемь законных забастовок. Впрочем, многие эксперты считают, что достоверной "забастовочной" статистики в нашей стране пока нет.

Следует подчеркнуть, что действующее российское законодательство устанавливает вполне правомерный запрет на забастовки военнослужащих, сотрудников милиции, спасателей, врачей "скорой помощи" и работников сферы обеспечения жизнедеятельности. Трудно назвать необоснованным и запрет на забастовки в условиях военного или чрезвычайного положения. Вообще говоря, необходимость четко сформулированных в законе условий и обстоятельств, при которых забастовка подлежит запрету, сомнений не вызывает.

Однако во всех случаях, когда законодательство такого запрета не предусматривает, процедура проведения забастовки должна быть **реально выполнима**. Иначе борьба наемных работников за свои экономические права может легко трансформироваться в борьбу за реализацию самого конституционного права на забастовку.

## 10. Право на социальное обеспечение

Реализация социальных прав человека, в полной мере обеспечивающих его достойную жизнь и свободное развитие, - одна из наиболее сложных правозащитных проблем сегодняшней России.

До наступления кризиса осенью 2008 года финансовое положение нашей страны в течение истекшего 10-летия заметно укрепилось. Наблюдался рост экономики. Однако именно на таком вполне благоприятном фоне стало особенно заметно, что социальная политика государства не ознаменовалась сопоставимыми успехами в борьбе с бедностью.

В нынешних кризисных условиях государству все чаще приходится думать не столько о повышении благосостояния своих граждан, сколько о том, как компенсировать им постоянный рост цен на товары и услуги. Сделать это удастся не всегда. Инфляционный скачок, имевший место в 2008 году, болезненно ударил по и без того крайне низкому уровню жизни малообеспеченных слоев населения. В 2008 году официально инфляция в России превысила 13% (по оценкам отдельных экспертов, этот показатель в действительности существенно выше), а общая численность людей с денежными доходами ниже

прожиточного минимума выросла до 20 миллионов (еще в середине года этот показатель составлял 18,9 миллиона человек). Продолжает увеличиваться и имущественное расслоение населения. **В целом российские социальные стандарты ощутимо отстают от европейских.**

Одной из наиболее важных и неотложных социальных задач государства остается обеспечение своих граждан достойными пенсиями.

Российские пенсионеры - наиболее пострадавшая от экономических реформ категория населения нашей страны. Спустя полтора десятилетия с начала этих реформ перемен к лучшему в положении пенсионеров по большому счету не произошло.

Пенсионная реформа, начатая в России в 2001 году, преподносилась ее разработчиками как прорыв или даже революция в сфере пенсионного обеспечения. Ожидалось, что новая пенсионная система, построенная на прогрессивных страховых принципах, позволит установить соразмерные трудовому вкладу пенсии, расчет которых будет понятен каждому. По прошествии семи лет стало окончательно ясно, что эти ожидания не оправдались. Об успехах в деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации можно судить разве что по современным, порой вызывающе помпезным офисам, которыми он обзавелся повсюду. Пенсионная система страны между тем вновь нуждается в экстренной реорганизации.

Признавая это, государство вынуждено пока все больше делать ставку на бюджетное финансирование пенсий. Тем самым в структуре трудовой пенсии доминантой стала базовая составляющая, не зависящая ни от объема взносов, уплаченных работодателем в Пенсионный фонд, ни от страхового стажа. Это ведет к нивелированию пенсионного обеспечения без надлежащей дифференциации, что характерно для государственных социальных пособий, а не для страховых выплат. По мнению большинства экспертов, такие меры в принципе не являются адекватными, ибо воспроизводят нищенские условия существования нынешнего поколения пенсионеров и не задают стимулы к эффективному труду работающих в настоящее время.

Уполномоченный исходит из того, что:

- новая пенсионная система в любом варианте должна предусматривать существенное повышение пенсий гражданам, трудовая деятельность которых пришлась на советский период, то есть тем, кто уже не может своим трудом сегодня "заработать" достойное по нынешним меркам обеспечение в старости;

- в соответствии с Конвенцией N 102 Международной организации труда, принятой 28 июня 1952 года "О минимальных нормах социального обеспечения", величина средней пенсии не должна составлять менее 40% от прежней заработной платы. (В России сегодня этот показатель составляет в среднем 24 %.);

- размер пенсии не должен быть "привязан" к прожиточному минимуму, как это делается в настоящее время;

- доля пенсионных расходов в ВВП России должна составлять не 4,6%, как сейчас, а никак не меньше 15%, что было бы лишь несколько выше, чем на Украине (13,8%) и в Республике Беларусь (9,1%), но ниже, чем в странах Европейского Союза (в среднем около 22%).

В октябре 2008 года Правительство Российской Федерации одобрило Концепцию долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года, которая предусматривает и меры по модернизации российской пенсионной системы.

В соответствии с Концепцией предлагается к 2020 году достичь 40-процентного замещения трудовой пенсии к уровню заработной платы. Через 12 лет средний размер трудовой пенсии по запланированным Правительством темпам развития может составить 25 тыс. рублей. Какова к тому времени будет покупательная способность рубля, не вполне ясно. Уместно в этой связи отметить, что в странах Европейского Союза коэффициент замещения в системе обязательного пенсионного страхования еще в 90-е годы прошлого века составил 65% и, по прогнозу Международной организации труда (МОТ), не опустится до 2020 года ниже 60%. Коэффициент замещения утраченного заработка пенсионерами в Италии и Испании составляет 90%, в Швеции и Германии - 65%, во Франции - 50%.

Исходя из указанной Концепции планируется, что для получения коэффициента замещения в 40% необходим 30-летний трудовой стаж, в Пенсионный фонд должны уплачиваться взносы - 26% в

пределах заработной платы в 415 тыс. рублей в год. При таких условиях размер пенсии многих пенсионеров так и не достигнет указанного коэффициента замещения.

Кроме того, 40-процентный коэффициент замещения к 2020 году не может быть достигнут только за счет обязательного пенсионного страхования. Расчет основан на том, что человек будет и сам копить на свою пенсию, участвуя в системе государственного софинансирования добровольных пенсионных накоплений и вкладывая пенсионные накопления в негосударственные пенсионные фонды.

Для того чтобы программа софинансирования заработала эффективно, в ней, по мнению экспертов, должно участвовать не менее половины всех работающих граждан, то есть около 40 миллионов человек. Однако, даже по оптимистическим прогнозам Пенсионного фонда, в ней ожидается участие не более 7 миллионов.

За рамками концепции совершенствования пенсионной системы остался один из самых болезненных и сложных вопросов, касающийся **досрочных пенсий и профессиональных пенсионных систем**. Такие пенсии назначаются в нашей стране каждому третьему пенсионеру (37% пенсионеров уходят на пенсию досрочно). Для снижения пенсионного возраста установлено 28 оснований, связанных в основном с особыми условиями труда. При этом справедливость назначения досрочных пенсий сомнений не вызывает. Проблема в другом.

Федеральным законом от 17.12.2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" предусматривалось установить особую систему финансирования досрочных пенсий путем взимания дополнительных страховых пенсионных взносов с работодателей. Сделано этого не было. В результате все досрочные пенсии по-прежнему выплачиваются за счет обычных страховых пенсионных взносов, что, естественно, ведет к уменьшению накоплений Пенсионного фонда и, соответственно, к нехватке средств на пенсионные выплаты другим категориям граждан. Расходы на выплату досрочных пенсий по старости составляют, по подсчетам специалистов, примерно 150 млрд. рублей в год.

С учетом сказанного **Уполномоченный считает необходимым максимально ускорить рассмотрение законопроектов "Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации" и "О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем", которые направлены на урегулирование отношений, связанных с реализацией права работников на льготную пенсию, и призваны обеспечить мобилизацию необходимых для этого финансовых средств**. Оба законопроекта были приняты Государственной Думой в первом чтении еще в 2002 году и с тех пор лежат без движения.

По-прежнему неразрешенной остается проблема реализации права на получение пенсий, исчисленных из среднемесячного заработка, для граждан, архивные документы которых были безвозвратно утрачены в ходе контртеррористических операций в Чеченской Республике.

Невозможность исчисления органами Пенсионного фонда Российской Федерации пенсий из среднемесячного заработка, полученного в период работы, приводит к установлению этой категории граждан пенсий в минимальных размерах, чем нарушается их конституционное право на социальное обеспечение по возрасту.

Изложенная проблема находится в поле зрения Уполномоченного уже несколько лет. Внушителен перечень высоких должностных лиц, к которым он обращался с просьбой найти ее решение. Обращения Уполномоченного рассматривались, по ним давались соответствующие поручения. Однако ничего лучше, чем переложить эту проблему на плечи субъектов Российской Федерации, федеральные органы власти придумать не смогли. Общая идея в том, что субъекты Российской Федерации по примеру Чеченской Республики могут установить дополнительные выплаты к пенсиям за счет средств своих бюджетов.

Действительно, в Чеченской Республике в целях урегулирования вопросов пенсионного обеспечения граждан, утративших документы о заработной плате в ходе контртеррористических операций, был издан Указ Президента Чеченской Республики от 10.05.2006 г. N 111 "Об установлении дополнительной ежемесячной выплаты некоторым категориям граждан, проживающим на территории Чеченской Республики", предусматривающий дополнительные ежемесячные выплаты к пенсиям в зависимости от трудового стажа.

Этот опыт Чеченской Республики, безусловно, заслуживает высокой оценки. Нельзя, однако, не понимать, что проблема пенсионного обеспечения граждан, утративших документы о заработной плате, является для нее своего рода "профильной" и, по-видимому, учитывается федеральной властью при

формировании республиканского бюджета. Тысячам других граждан нашей страны, потерявшим в чеченском лихолетье все что имели, в том числе и документы о среднемесечном заработке, и перебравшимся на жительство в другие субъекты Российской Федерации, от этого не легче. Прежде всего потому, что подавляющее большинство субъектов Российской Федерации не в состоянии повысить им пенсии за счет своих бюджетов.

Принятие на федеральном уровне нормативного правового акта, устанавливающего ежемесячные компенсационные выплаты для утративших документы о заработке граждан, позволило бы обеспечить их равенство в правах вне зависимости от того, проживают ли они в Чеченской Республике или выехали с ее территории на постоянное жительство в другие регионы России.

### **По-прежнему крайне неблагоприятно обстоят дела с пенсионным обеспечением военнослужащих.**

В своих обращениях к Уполномоченному военные пенсионеры выражают обоснованное беспокойство постоянным снижением размеров пенсий по отношению к денежному довольствию (сейчас это соотношение составляет 24%, а в ближайшие три-четыре года может снизиться до 17-18%). Такое положение совершенно недопустимо.

Заслуживает внимания проблема пенсионного обеспечения бывших военнослужащих, проживающих за пределами Российской Федерации. В отдельных случаях в силу не совсем понятных причин эта проблема не решается вовсе, а военные пенсионеры остаются фактически без средств к существованию. В таком положении находятся, в частности, российские военные пенсионеры, проживающие в Приднестровье (Республика Молдова).

Как известно, в российско-молдавских отношениях все вопросы пенсионного обеспечения бывших военнослужащих и членов их семей регулируются межправительственным Соглашением от 10.02.1995 г. Под действие этого соглашения вне зависимости от гражданства подпадают проживающие на территории России и Молдавии лица, проходившие военную службу в вооруженных силах и других воинских формированиях обоих государств, в Объединенных Вооруженных Силах СНГ, в Вооруженных Силах СССР, а также члены их семей. Нормы и порядок выплат военных пенсий устанавливаются законодательством соответственно Российской Федерации и Республики Молдова.

Российская Федерация ратифицировала названное Соглашение без замечаний. Республика Молдова, напротив, сделала при его ратификации оговорку, согласно которой пенсии этим категориям граждан, проживающим в Республике Молдова, выплачиваются только при наличии у них молдавского гражданства. Что же касается российских военных пенсионеров, проживающих в Приднестровье, то им молдавские власти со ссылкой на то, что указанная территория не подконтрольна конституционным органам Молдавии, рекомендуют обращаться в Тираспольский военный комиссариат. Он же, в свою очередь, не видит оснований для выполнения положений ни упомянутого российско-молдавского Соглашения, ни Соглашения между государствами-участниками СНГ "О социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей" от 14.02.1992 г., поскольку самопровозглашенная Приднестровская Молдавская Республика участником СНГ не является. Между тем денежные средства на пенсионное обеспечение имеющих российское гражданство, но проживающих в Молдавии бывших военнослужащих и членов их семей Министерством обороны Российской Федерации не выделяются.

Круг, таким образом, замыкается: ни Российская Федерация, ни Республика Молдова, ни власти Приднестровья не могут и, видимо, не хотят разобраться в сложившейся абсурдной ситуации. Особенно удивляет при этом позиция Министерства обороны Российской Федерации. В марте 2006 года, спустя одиннадцать лет после подписания соответствующего российско-молдавского межправительственного Соглашения, Минобороны России обратилось, наконец, в МИД России. Два уважаемых ведомства вступили в вялую переписку и через два года выработали общую позицию. Ее суть состоит в том, что, с одной стороны, Минобороны России не отрицает, что Республика Молдова фактически в нарушение упомянутого Соглашения распространяет его действие только на военных пенсионеров, имеющих молдавское гражданство. С другой стороны, поскольку молдавская сторона официально так и не уведомила российскую сторону об одностороннем ограничении круга лиц, на которых распространяется действие Соглашения, это нарушение должно быть подтверждено судебными органами Республики Молдовы. Ну а когда это случится (если случится), Минобороны России будет готово согласовать с МИД России текст дипломатической ноты "с указанием несоответствия действий молдавской стороны обязательствам, предусмотренным статьей 6 Соглашения". Такая нота, надо полагать, немедленно побудит молдавскую сторону выплатить пенсии российским военным пенсионерам, сохранившим российское гражданство. Ну а об отдельной проблеме невыплаты пенсий российским военным пенсионерам, имеющим "несчастье" не только сохранить российское гражданство, но еще и проживать

при этом в Приднестровье, Минобороны России, судя по всему, вообще не задумывается, воспринимая ее как частную и малозначительную.

В связи со сложившейся нетерпимой ситуацией Уполномоченный считает необходимым подчеркнуть следующее. Вопросы пенсионного обеспечения бывших военнослужащих, начавших службу в Советской Армии, а закончивших ее в армиях стран СНГ, не должны попадать в зависимость от подчас непростых отношений между отдельными членами Содружества. Если же это все-таки происходит, российские военные пенсионеры, проживающие в других странах СНГ и сохраняющие российское гражданство, имеют право на получение пенсий от России. Любой другой, даже формально безупречный с юридической точки зрения подход к этим вопросам, будет на деле оборачиваться грубейшим нарушением прав этой категории российских граждан.

Завершая непростой разговор о проблемах пенсионного обеспечения, Уполномоченный хотел бы обратить внимание на крайнюю запутанность действующего в этой сфере законодательства. Особые трудности для граждан создает, в частности, огромный массив нормативных актов - источников пенсионного права (помимо законов по вопросам пенсионного обеспечения принято свыше десяти указов Президента Российской Федерации и более тридцати постановлений Правительства Российской Федерации, еще большее количество подзаконных актов издано различными федеральными ведомствами).

**Уполномоченный твердо убежден в том, что пенсионное законодательство, затрагивающее интересы значительной части населения страны, должно быть простым и понятным для каждого.**

Инвалиды - одна из наиболее уязвимых категорий граждан в любом обществе. Их материальное и социальное положение подчас всецело зависит от помощи государства. **Перед государством тем самым стоит задача создания достаточных условий для полноценной жизни и деятельности инвалидов, разработки необходимой для этого системы их социальной реабилитации.**

В сегодняшней России эта задача, к сожалению, решается пока неудовлетворительно. По-прежнему неважно обстоит дело с финансовой поддержкой инвалидов со стороны государства, с программами их социальной реабилитации и льготного лекарственного обеспечения. Инфраструктура российских городов за редким исключением не приспособлена для жизни инвалидов, а в сельской местности о самом существовании такой проблемы знают лишь понаслышке. Особенно тревожно то, что нарушения прав инвалидов возникают порой отнюдь не вопреки действующему законодательству, в котором на поверку просто не находится норм, позволяющих эти права обеспечить.

В качестве примера можно привести известный случай, произошедший в июне 2008 года, когда инвалида-колясочника Наталию Присецкую, ссылаясь на положение Федеральных авиационных правил "Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей" (утв. Приказом Минтранса России от 28.06.2007 г. N 82), не пустили на борт самолета авиакомпании S7 (Сибирь) без сопровождающего лица, несмотря на приобретенный ею билет.

В связи с этим Уполномоченный обратился к Министру транспорта Российской Федерации с просьбой принять срочные меры по приведению п. 110 Федеральных авиационных правил в соответствие с действующим законодательством. По мнению Уполномоченного, положение п. 110 Правил не только противоречит требованиям Воздушного кодекса Российской Федерации, федеральных законов "О защите прав потребителей", "О социальной защите прав инвалидов в Российской Федерации", но и грубо нарушает конституционные права всех инвалидов (статьи 27, 55 Конституции). В январе 2009 года из Минтранса России поступил "промежуточный" ответ о том, что предложение Уполномоченного "прорабатывается".

Вместе с тем 17 октября 2008 года решением Черемушкинского районного суда г. Москвы был удовлетворен иск Натальи Присецкой к S7 о признании действий сотрудников авиакомпании незаконными.

Требует совершенствования система обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, без которых невозможна их социальная интеграция.

Как известно, с 1 января 2005 года, то есть со дня вступления в силу известного Федерального закона от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ, инвалиды, встающие на учет в органах социальной защиты субъектов Российской Федерации, были лишены возможности получения транспортных средств бесплатно или на

льготных условиях. По логике вещей в рамках длящихся правоотношений инвалиды, вставшие на учет до 1 января 2005 года, право на получение транспортных средств сохранили, поскольку оно возникло у них до вступления нового закона в силу. С реализацией указанного права возникли трудности, о чем свидетельствовали поступавшие к Уполномоченному обращения граждан.

В связи с этим Уполномоченный уже в 2006 году опубликовал в "Российской газете" свое заявление, предложив незамедлительно сформировать государственный заказ на производство транспортных средств для инвалидов, а также внести соответствующие поправки в законопроект о федеральном бюджете на 2007 финансовый год. Кроме того, Уполномоченный предложил предоставить инвалидам, вставшим на учет до 1 января 2005 года, право на получение денежной компенсации в размере стоимости причитавшегося им транспортного средства.

Президентом Российской Федерации 6 мая 2008 года был подписан и вступил в силу Указ "О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов". Согласно этому акту в 2008-2009 годах инвалидам, которые на 1 января 2005 года состояли на учете в органах социальной защиты для обеспечения транспортными средствами в соответствии с медицинскими показаниями, должен быть предоставлен автотранспорт или выплачена единовременная денежная компенсация в размере 100 тыс. рублей. Таким образом, государство выполняет свои обязательства перед более чем 150 тысячами инвалидов.

К сожалению, некоторые важные проблемы отражения в упомянутом Указе не нашли. Не было, в частности, предусмотрено право инвалидов Великой Отечественной войны на бесплатную замену по истечении семилетнего срока эксплуатации транспортных средств, полученных до 1 января 2005 года. Соответственно, порядок замены транспортных средств за счет федерального бюджета для таких случаев не определен, что порождает проблемы и побуждает граждан обращаться к Уполномоченному за помощью в их решении.

В то же время Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 17.07.2007 г. N 624-О-П по жалобе инвалида Великой Отечественной войны Апполонова В.М. (в защиту его прав Уполномоченный обращался в КС РФ с соответствующим заключением) признал его право и, соответственно, право других инвалидов Великой Отечественной войны, при наличии установленных у них до 1 января 2005 г. медицинских показаний, на бесплатную замену транспортных средств по истечении семи лет их эксплуатации.

В этой связи Уполномоченный в июле 2008 года обратился по указанной проблеме к Председателю Правительства Российской Федерации, который поручил Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации доложить о предложениях по ее решению. В январе 2009 года к Уполномоченному поступил ответ из Минздравсоцразвития России. О каких-либо конкретных мерах, которые было бы готово принять ведомство для решения указанной проблемы, в ответе не сообщалось. Вместо этого Уполномоченному любезно разъяснили, что право заботиться об инвалидах наряду с Минздравсоцразвития России имеют и субъекты Российской Федерации.

В целом положение с соблюдением прав и законных интересов инвалидов свидетельствует о назревшей необходимости присоединения нашей страны к Конвенции о правах инвалидов и Факультативному протоколу к ней. Принятие Россией предусмотренных указанной Конвенцией международных обязательств и стандартов позволило бы включить их в наше национальное законодательство, более сфокусированно и предметно подойти к учету интересов инвалидов при разработке инвестиционных, образовательных и научно-технических проектов. А в итоге - изменить отношение общества к более чем 13 миллионам сограждан с ограниченными возможностями.

В мае 2008 года Уполномоченный обратился к Президенту России с просьбой поручить Правительству Российской Федерации ускорить подготовку решения о подписании Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов и Факультативного протокола к ней и внесении в Государственную Думу законопроекта об их ратификации.

В июле же Правительство Российской Федерации приняло Постановление "О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Конвенции о правах инвалидов". Уже в сентябре, согласно поручению Президента Российской Федерации, указанная Конвенция была подписана.

Одним из элементов государственной системы социальной защиты населения, при осуществлении которой граждане сталкиваются с множеством бюрократических барьеров, является **обязательное социальное страхование работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.**



В частности, обобщение и анализ информации, содержащейся в жалобах граждан, показывает, что при определении размера ежемесячной страховой выплаты сотрудниками Фонда социального страхования Российской Федерации повсеместно нарушается право застрахованных на получение от страховщика бесплатной информации о правах по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, закрепленное пп. 8 п. 1 ст. 16 Федерального закона от 24.07.1998 г. N 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний". Более того, положения, предоставляющие застрахованным право выбора расчетного периода ежемесячной страховой выплаты и устанавливающие обязанность страховщика разъяснить и предложить возможные варианты расчета этой выплаты, на практике исполняются далеко не всегда, что нередко приводит к назначению наименее выгодной ежемесячной страховой выплаты.

В случае же последующего обращения застрахованного лица с заявлением о пересчете страховых выплат по иному основанию, как правило, следует отказ со ссылкой на п. 9 ст. 12 указанного Закона, в соответствии с которым исчисленная и назначенная ежемесячная страховая выплата в дальнейшем перерасчету не подлежит, за исключением случаев изменения степени утраты профессиональной трудоспособности и изменения круга лиц, имеющих право на получение страховых выплат в случае смерти застрахованного, а также случаев индексации ежемесячной страховой выплаты.

**Для устранения отмеченных недостатков в деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации следует, видимо, подумать о законодательном закреплении обязанности должностных лиц Фонда письменно разъяснять застрахованным их права, предоставлять при этом все возможные варианты расчета ежемесячных страховых выплат и получать письменное заявление застрахованного о выборе конкретного варианта расчета. Необходимо также предусмотреть и возможность перерасчета ежемесячных страховых выплат при обращении застрахованного с заявлением о выборе иного варианта расчета в случаях, когда при первичном обращении ему не были предоставлены все возможные варианты.**

Кроме того, требуют конкретизации положения статей 7 и 10 Закона, устанавливающие, что страховые выплаты назначаются и выплачиваются как самим застрахованным (п. 1 ст. 7), так и - в случае их смерти - иным, указанным в данном Законе лицам, включая нетрудоспособных лиц, состоявших на иждивении умершего или имевших ко дню его смерти право на получение от него содержания (абзац 2 п. 2 ст. 7).

На практике региональные отделения Фонда социального страхования Российской Федерации трактуют данную норму весьма ограничительно, отказывая лицам из числа указанных в п. 2 ст. 7 Федерального закона в назначении и выплате пособий в случае, если застрахованный при жизни получал суммы страхового возмещения.

В обоснование своей позиции Фонд социального страхования указывает на то, что, поскольку страховым случаем послужило установление застрахованному инвалидности и определение в связи с этим степени утраты трудоспособности, то после его смерти выплаты должны быть прекращены, так как право на выплаты реализовано самим застрахованным, а право на возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью гражданина, признается неразрывно связанным с личностью и не переходит к его наследникам.

Уполномоченный считает такую позицию ошибочной. Рассматривая возникающие правоотношения, исходя из их места в системе права на социальное обеспечение и во взаимосвязи норм законодательства, можно сделать вывод о том, что страховые выплаты нетрудоспособным иждивенцам являются одним из видов обеспечения, выплачиваемого в связи с потерей кормильца. Обеспечение нетрудоспособным иждивенцам застрахованного в случае его смерти права на получение страховых выплат обусловлено необходимостью поддержания стабильности имущественного положения лиц, получавших существенную материальную поддержку от умершего застрахованного и объективно, в силу нетрудоспособности, не способных компенсировать ее потерю собственными силами. При таких обстоятельствах установление различий в условиях возникновения права на социальное обеспечение между одними и теми же категориями нетрудоспособных иждивенцев исключительно в зависимости от момента смерти застрахованного лица является неправомерным. Такого рода различия несовместимы с требованиями статей 19 и 39 Конституции Российской Федерации.

**В целях устранения этого противоречия необходимо четко сформулировать и законодательно закрепить право лиц, указанных в ст. 7 упомянутого выше Федерального закона N 125-ФЗ, на получение страховых выплат после смерти застрахованного лица, получавшего возмещение при жизни.**

## 11. Право на жилище

Право граждан на жилище в числе основных прав гражданина впервые провозгласила Конституция СССР 1977 года. Впоследствии это право было подтверждено и в ныне действующей Конституции Российской Федерации.

Подавляющее большинство современных государств не декларируют право на жилище как самостоятельную конституционную норму. Россия же эту норму сохранила, резонно считая, что далеко не все в противоречивом советском наследии было достойно отрицания. Другое дело, что в нынешних условиях само право на жилище приобрело во многом новое содержание, а его реализация предполагает более сложную, чем раньше, роль государства.

Право на жилище сегодня складывается из права каждого гражданина владеть и свободно распоряжаться своим жилищем и реальной возможности его приобретения. На государстве лежит обязанность предоставлять жилье из государственных, муниципальных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе категориям граждан. Всем остальным гражданам государство должно создать реальную возможность реализации их права на жилище главным образом путем поощрения жилищного строительства, ипотечного кредитования, субсидирования и т.д.

Общеизвестно, что со своей ролью гаранта конституционного права на жилище органы государственной власти справляются пока не вполне удовлетворительно. Не удается, в частности, ощутимо сократить как число граждан, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, так и сроки ожидания квартир. (В Москве, которая является лидером в области жилищного строительства, в 2008 году обеспечивались жильем граждане, поставленные на учет еще в 1988 году.) Следует при этом отметить, что реализация приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России", рассчитанного на 6 лет (до 2012 года), не привела пока что к существенному изменению ситуации к лучшему. Для подавляющего большинства граждан страны приобретение жилья остается по-прежнему недоступным или малодоступным по причине его, по сути дела, запретительной рыночной стоимости. Этот очевидный вывод приходится проиллюстрировать примером Москвы, где имеется наиболее полная и достоверная статистика. Себестоимость строительства одного квадратного метра жилья в столице в 2008 году доходила до 49 тыс. рублей, в то время как его рыночная стоимость превышала 170 тыс. рублей. Впрочем, признавая приведенную оценку себестоимости корректной, московские застройщики, как правило, ссылаются на то, что их реальные затраты фактически удваиваются с учетом административных расходов (стоимости подключения к инженерным сетям, аренды земли и т.п.), так называемой "доли города" (стоимости квартир, переданных под социальное жилье) и стабильной коррупционной составляющей. Даже если принять подобные ссылки, получится, что прибыль застройщика всегда превышает 100%. Что, конечно, ненормально и, скорее всего, может быть объяснено чрезмерной монополизацией строительного рынка. В целом же **при такой рыночной стоимости жилья подавляющее большинство нуждающихся в улучшении жилищных условий, очевидно, должны быть признаны малоимущими.**

К сказанному следует добавить, что система ипотечного кредитования в том виде, как она сложилась в России, в свою очередь не является решением проблемы. Высокие процентные ставки на кредит под приобретение жилья делают его просто неподъемными для большинства граждан.

Уполномоченный не претендует на исчерпывающий анализ российского рынка жилья. Далеки от намерения возложить ответственность за его неудовлетворительное состояние на какие-либо органы государственной власти или местного самоуправления. При этом, однако, **Уполномоченный вынужден констатировать, что существующее положение вещей должно, видимо, расцениваться как содержащее признаки массового нарушения конституционного права граждан на жилище.**

Как уже отмечалось, на государстве лежит обязанность безвозмездно предоставлять жилье отдельным категориям граждан. Речь идет, в частности, о военнослужащих, детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, о пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств, об участниках Великой Отечественной войны и приравненных к ним лицах, а также о некоторых других категориях граждан.

**В этой связи нельзя не обратить внимания на напряженную ситуацию с обеспечением жильем военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы,** о чем свидетельствует не уменьшающееся количество жалоб, поступающих от них к Уполномоченному. Существует проблема в том, что предоставляемые гражданам этих категорий из федерального бюджета субсидии для приобретения жилья почти всегда недостаточны.

Указанные субсидии рассчитываются на основе норматива стоимости одного квадратного метра жилья по России или средней его рыночной стоимости в субъекте Российской Федерации. Нормативы устанавливаются Минрегионразвития России и, как показывает практика, значительно ниже реальной рыночной стоимости жилья. Например, для г. Москвы норматив средней рыночной стоимости одного квадратного метра жилья общей площади на III квартал 2008 года был установлен в сумме 67 750 рублей при реальной рыночной цене свыше 170 тыс. рублей. На практике это, конечно, означает, что, даже имея право на получение жилья в г. Москве, военнослужащий его не получит, пока не найдет недостающие средства. Не приходится поэтому удивляться тому, что, согласно данным, приведенным в Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года, в настоящее время свыше 122 тысяч военнослужащих Вооруженных Сил и членов их семей продолжают нуждаться в жилье. При этом оценка количества нуждающихся в жилье военнослужащих должна быть, скорее всего, признана весьма консервативной, а проще говоря, заниженной.

Неспособность государства предоставить жилье уволенным с военной службы гражданам вынуждает их проживать в служебном жилье, что, в свою очередь, не позволяет обеспечить служебным жильем военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Как пример, можно привести ситуацию, сложившуюся в закрытом военном городке N 110 городского поселения Роцинский Самарской области. Более тысячи служебных квартир в городке занимают семьи граждан, утративших связь с Вооруженными Силами и не имеющих права на эти помещения.

Вместе с тем остается до конца неурегулированным и порядок предоставления военнослужащим освобождаемых сослуживцами жилых помещений. На практике жилые помещения, находящиеся в домах, переданных в муниципальную собственность, после освобождения их военнослужащими администрацией муниципальных образований нередко предоставляются гражданским очередникам.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в его Определении от 25.12.2003 г. N 453-О, участие органов местного самоуправления в распределении освобождаемых военнослужащими жилых помещений должно гарантировать правомочность муниципального образования как собственника жилья. Дело, однако, в том, что вопрос обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей как граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, должен решаться таким собственником жилья совместно с соответствующими государственными органами, поскольку имеет не только местное, но и общегосударственное значение.

Статья 57 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривает **внеочередное предоставление жилья детям-сиротам, а также детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях**. Практически во всех регионах России эта норма работает плохо. Ее исполнение передано в компетенцию муниципальных образований, которые в абсолютном большинстве случаев не располагают для этого достаточными средствами.

Довольно распространенной является практика, когда детям-сиротам в качестве решения предлагается пройти обучение в профессиональном училище во второй раз по другой специальности, поскольку при обучении в училище за ними закреплено место в общежитии.

Например, по информации учащихся профессионального училища в Луховицком районе Московской области, они по настоянию администрации училища вынуждены проходить повторный курс обучения. Фактически ребята находятся в зависимом положении, им не выдаются документы об образовании, паспорта, сберегательные книжки.

Заявители выразили готовность самостоятельно работать и снимать жилье по договору коммерческого найма, лишь бы только не находиться на повторном принудительном обучении.

Кроме того, по той же причине в ряде субъектов Российской Федерации существует порочная практика: до достижения детьми, оставшимися без попечения родителей, восемнадцатилетнего возраста их не ставят на учет на получение государственного жилья. В результате к моменту окончания образовательного учреждения у ребенка формально не возникает права, а предоставление жилого помещения в угод властям оттягивается.

Благодаря сомнительным законодательным нововведениям, а также их своеобразной трактовке судами, в России появилась доселе невиданная правовая категория, определяющая статус детей по отношению к своим родителям, дедушкам и бабушкам как "бывший член семьи" (см. Обзор судебной

практики Верховного Суда Российской Федерации от 23.11.2005 г.). Анализируя нормы Жилищного кодекса Российской Федерации, Верховный Суд пришел к выводу, что если ребенок (по соглашению родителей или на основании судебного решения) остался проживать с тем из родителей, у которого не имеется в собственности жилое помещение, а у другого родителя-собственника возникли алиментные обязательства, ребенок уже не может считаться членом семьи собственника и подлежит выселению вместе с бывшим супругом. В результате широкого применения столь авторитетных рекомендаций дети как "бывшие члены семьи собственника" выселялись из жилых помещений родителя-собственника.

Спустя два года Верховный Суд Российской Федерации изменил свою позицию на прямо противоположную: в силу требований Семейного кодекса Российской Федерации, касающихся обязанностей родителей в отношении своих детей, в том числе проживающих с бывшим супругом собственника, право пользования жилым помещением родителя-собственника должно сохраняться за ребенком и после расторжения брака (см. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 07.11.2007 г.)

Однако, исходя из сложившейся практики, можно с уверенностью сказать, что собственнику не составит особого труда обойти указанную довольно "скромную" законодательную возможность сохранения за ребенком права пользования жилым помещением. В частности, через заключение собственником договора дарения жилого помещения с одним из родственников, который не несет ни перед кем никаких обязательств (например, с одним из родителей собственника). Подобный способ решения собственниками своих проблем сегодня является весьма распространенным.

В деле обеспечения прав граждан на жилище особое место занимает реализация подпрограммы "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России". Главными задачами указанной подпрограммы являются переселение жильцов из аварийных жилых домов и капитальный ремонт жилищного фонда.

Практически во всех регионах сложилась критическая ситуация с обеспечением благоустроенным жильем граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде. По-прежнему в отдельных муниципальных образованиях до 70 % жилищного фонда находится в ветхом и аварийном состоянии, а граждане продолжают проживать в аварийных помещениях либо длительное время в помещениях маневренного фонда. Всего же по стране площадь ветхого и аварийного жилья превышает 93 млн кв. метров.

Жильцы дома N 42 по улице Агибалова, г. Самара, с 2004 года обращаются в администрацию Железнодорожного района города с просьбой о принятии мер по переселению в жилые помещения, безопасные для их проживания.

Изучение материалов подтвердило, что данный жилой дом имеет физический износ более 75%, основные конструкции находятся в неисправном состоянии и дом не подлежит капитальному ремонту.

Несмотря на все это, обследование дома межведомственной комиссией не проводилось, не было принято и решение о признании его аварийным.

Еще один пример.

По результату рассмотрения обращения пенсионерки из г. Костромы было установлено, что согласно акту межведомственной комиссии администрации города жилой дом был признан аварийным и подлежащим сносу, а жилые помещения непригодными для проживания. На основании этого жильцы были переселены в помещения маневренного жилищного фонда, однако распорядительного документа об утверждении акта межведомственной комиссии не принималось, в связи с чем вопрос о предоставлении этим гражданам жилых помещений на постоянной основе оставался открытым.

И только на неоднократные обращения в администрацию г. Костромы в марте отчетного года поступил официальный ответ о том, что аварийный жилой дом включен в муниципальную целевую программу "Переселение граждан города Костромы из ветхого жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, на период 2008-2012 годы". Жилые помещения гражданам будут предоставлены в 2011 году.

Складывается такое впечатление: у государственных органов целого ряда регионов сегодня нет осознания того, что оставление граждан фактически в аварийных жилых домах как минимум

безответственно, а по большому счету - преступно. Такой вывод основывается на анализе принимаемых за последнее время организационно-правовых мер.

В 2007 году была создана государственная некоммерческая корпорация "Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства". На основании Федерального закона от 21.07.2007 г. N 185-ФЗ Фонду были выделены денежные средства в размере 240 млрд рублей на цели финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Предоставление такой поддержки тот же Закон обуславливает соответствием целому ряду критериев, призванных стимулировать реформы. Иными словами, ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования денег от Фонда не получают, пока не проведут искомые реформы. Подход в высшей степени здравый и рациональный. Дело, однако, в том, что проблемы капитального ремонта ветхого жилья и переселения жильцов из аварийных домов носят неотложный характер. И средства для их решения нужны немедленно, а значит, без обременительной увязки с долгосрочными задачами реформирования ЖКХ. Речь ведь идет о безопасности людей. С учетом сказанного **Уполномоченный полагал бы необходимым внести в упомянутый Федеральный закон N 185-ФЗ поправки, позволяющие увязать предоставление средств на решение проблем ветхого и аварийного жилья с минимальным количеством критериев, имеющих прямое отношение к этим проблемам.** В противном случае указанный Закон рискует превратиться в инструмент торможения процесса восстановления ветхого жилья и переселения жильцов из аварийных домов.

Согласно Положению о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 г. N 47), органам муниципальных образований предоставлены полномочия создавать межведомственные комиссии для оценки жилищного фонда и признания его непригодным для проживания, аварийными и подлежащими сносу. К сожалению, муниципальные образования не спешат принимать действенных мер по включению опасных для проживания жилых домов в местные программы по переселению в благоустроенные жилые помещения. Зачастую они даже не разъясняют право собственников на обращение в межведомственную комиссию для проведения оценки жилых домов. Это, в свою очередь, делает невозможным включение их в региональную адресную программу, на основании которой и должны осуществляться капитальный ремонт и переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

Одним из базовых элементов преобразования жилищной сферы, с которым связываются большие надежды, является реорганизация системы управления многоквартирными домами, урегулированная в Жилищном кодексе Российской Федерации и отраженная в Федеральной целевой программе "Жилище" на 2002-2010 годы.

Концепция реформы строится на том, что государство и органы местного самоуправления постепенно отходят от управления жилищным фондом, передавая свои полномочия собственникам помещений в таких домах. Собственники же, в свою очередь, получают возможность управлять домом непосредственно, создавать некоммерческие организации (ТСЖ и специализированные потребительские кооперативы) или привлекать на коммерческой основе управляющую организацию.

Аналогичные организационно-правовые схемы управления успешно используются за рубежом. Однако для их качественного функционирования в российских условиях необходимо все же отталкиваться от существующих реалий. И, разумеется, не забывать о правах и интересах собственников жилья. Между тем детальное изучение новой системы управления, предложенной российским собственникам помещений в многоквартирных домах, позволяет предположить, что основной целью ее разработчиков было избавление государства от лишних хлопот, связанных с обслуживанием обветшалого жилищного фонда. В этой связи Уполномоченный считает необходимым подтвердить свою позицию, заключающуюся в том, что **многоквартирные дома должны передаваться в управление собственникам только после проведения в них необходимого ремонта.**

По-прежнему не до конца решенным остается вопрос обеспечения жилыми помещениями так называемых обманутых дольщиков. В период административной бесконтрольности и слабого законодательства многие граждане, вложившие свои средства в строительство многоквартирных домов, были фактически обмануты и обобраны. Значительная их часть и до настоящего времени не может реализовать свое право на жилище. Попытки решить данную проблему на уровне субъектов Российской Федерации оказались более или менее эффективными далеко не во всех регионах. Быстрый рост стоимости жилья (в среднем на 1,5-2 процента в месяц) усугубил проблему, неуклонно превращающуюся в общенациональную. И требующую поэтому внимания федеральных органов государственной власти.

## 12. Право на охрану здоровья

## **и медицинскую помощь**

Согласно ст. 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Кроме того, медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гражданам бесплатно.

Следует со всей ответственностью заявить, что это важнейшее в социальном государстве конституционное положение исполняется в Российской Федерации далеко не полностью и скорее формально. **Большинству граждан не обеспечивается минимально достаточный объем бесплатной медицинской помощи.** Об этом свидетельствуют как поступающие к Уполномоченному обращения граждан, так и данные Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Согласно последним данным, по уровню здравоохранения Россия в настоящее время находится на 127-м месте в мире.

Кроме того, по всем основным показателям, характеризующим состояние здоровья населения, Россия сильно отстает от других развитых стран.

- Количество умерших на одну тысячу населения составляет в России 14,65 (в Канаде - 7,8, в США - 8,26, в Японии - 9,16).

- Средняя продолжительность жизни в России составляет 67,7 года (в США - 77,8, в Канаде - 80,2, в Японии - 81,2). Разница между ожидаемой продолжительностью жизни мужчин и женщин в России также остается очень большой и составляет 13 лет.

- Недостаточными остаются и показатели рождаемости в России, число родившихся уступает числу умерших в 1,5 раза.

Как известно, ВОЗ рекомендует своим членам, в том числе и России, выделять не менее 5 % ВВП на финансирование здравоохранения. Реально же Россия выделяет на эти цели около 4 % ВВП, в то время как, например, США - около 13 %. При этом даже крайне скупо выделяемые на оказание бесплатной медицинской помощи средства используются в стране недостаточно эффективно.

В целом, конечно, проблема не только и даже не столько в недостаточности государственного финансирования, сколько в отсутствии до конца продуманной и последовательной политики в области здравоохранения. Политика же эта, как представляется, должна охватывать все без исключения медицинские учреждения страны: государственные, муниципальные и негосударственные.

Пока же на практике нередки случаи, когда даже при наличии соответствующего врача и оборудования гражданам не удается реализовать - в полной мере или частично - свое право на получение бесплатной медицинской помощи.

В действующем законодательстве отсутствует четкий правовой механизм получения бесплатной медицинской помощи в случае, если по каким-то причинам в данный момент человек находится вне своего постоянного места жительства. Нередки случаи, когда граждане не могут получить эту помощь по месту своего временного пребывания. Такое положение дел напрямую противоречит ст. 6 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 г. N 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации", нарушает права граждан - потребителей медицинских услуг. Выход видится в детальной нормативной регламентации порядка получения медицинской помощи застрахованным, находящимся вне постоянного места жительства.

Качество оказываемых медицинских услуг является наиболее важным показателем реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

По оценкам специалистов, на качестве предоставляемой помощи весьма негативно сказывается отечественная система стандартизации медицинской помощи, ориентированная главным образом на соблюдение директивных сроков лечения, а не на его качество. Медицинские учреждения вынуждены следовать установленным стандартам, зачастую в ущерб здоровью пациента. Ведь отступление от таких стандартов, как правило, связано с увеличением стоимости диагностики или лечения, что сулит лечащему врачу лишь длительные и бессмысленные объяснения с многочисленными контролирующими органами, в том числе страховыми. В этой ситуации врачу проще следовать стандартам.

Отсутствие в медицинских стандартах достаточной степени свободы для дифференцированного подхода к диагностике и лечению, позволяющего врачам относиться индивидуально к каждому пациенту, сдерживает решение вопроса повышения качества медицинской помощи.

**По-прежнему остро стоит проблема лекарственного обеспечения граждан.** В частности, не в полном объеме осуществляется обеспечение лекарственными средствами льготных категорий граждан, предусмотренное Программой дополнительного лекарственного обеспечения.

Не лучшим образом обстоит дело с нормативной регламентацией системы закупок лекарственных препаратов для стационарных учреждений (по наименованию и качеству), а также со сроками закупок и поставок лекарств - порой они тянутся до полугода. В результате многие больницы вынуждены применять морально устаревшие и неэффективные препараты.

Серьезные опасения вызывает и обилие **фальсифицированных препаратов на лекарственном рынке России.** По оценкам специалистов, с каждым годом количество фальсифицированных препаратов увеличивается, что представляет серьезную опасность для здоровья граждан. Причиной этого является отсутствие должного контроля за качеством закупаемых аптеками у производителя и продаваемых гражданам лекарственных средств.

С 2006 года в России реализуется приоритетный национальный проект "Здоровье". В качестве его основных целей были провозглашены:

- укрепление здоровья населения России, снижение уровня заболеваемости, инвалидности, смертности;
- повышение доступности и качества медицинской помощи;
- укрепление первичного звена здравоохранения, создание условий для оказания эффективной медицинской помощи в амбулаторных условиях;
- развитие профилактической направленности здравоохранения;
- удовлетворение потребности населения в высокотехнологичной медицинской помощи.

Сегодня, три года спустя, оценить эффективность этого национального проекта непросто. Нельзя, в частности, не обратить внимания на крайне неоднозначные последствия осуществленного повышения уровня оплаты труда участковых врачей - терапевтов и педиатров - и их медицинских сестер. При том, что оплата труда других категорий медицинских работников - врачей скорой медицинской помощи, школьно-дошкольных учреждений, ведомственных поликлиник и врачей узкой специализации, которых и так не хватает, осталась на прежнем уровне. Вполне ожидаемо многие из них стали в инициативном порядке перепрофилироваться в участковых врачей. В результате нехватка, в частности, врачей узкой специализации стала еще острее.

В 2008 году особую тревогу у граждан вызывали участвовавшие факты закрытия больниц, отделений скорой помощи и амбулаторий. Делалось это в целях оптимизации стационарного звена здравоохранения путем укрупнения участковых, районных и центральных районных больниц. Маломощные и неукomплектованные участковые больницы, в основном расположенные в сельской местности, плохо вписывались в такую концепцию. Разумеется, в качестве альтернативы закрытым участковым больницам рассматриваются при этом больницы районные. Однако страна у нас по-прежнему большая, а значит, велики и расстояния, которые приходится теперь преодолевать пациентам, добираясь до врача. Почта Уполномоченного свидетельствует о том, что проживающие в сельской местности престарелые лица и инвалиды зачастую не в состоянии попасть в районные больницы просто в силу их удаленности. Между тем ощущается нехватка и районных больниц.

В декабре 2007 года жители с. Шелтозеро Прионежского района Республики Карелия пожаловались Уполномоченному на отсутствие в районе медицинского учреждения.

После вмешательства Уполномоченного обращение жителей было рассмотрено специально созданной комиссией с выездом на место. В результате совместной работы Министерства здравоохранения и социального развития Республики Карелия и администрации муниципального района был осуществлен ремонт Шелтозеровской участковой больницы, после которого она получила лицензию на амбулаторно-поликлиническую деятельность и была включена в систему обязательного медицинского страхования.

В рамках реализации приоритетного национального проекта "Здоровье" в больницу поставлен лабораторный комплекс и санитарный автомобиль класса "А".

К сожалению, такие истории со счастливым концом не являются преобладающими. Чаще возникающие проблемы остаются пока без решения и, что особенно тревожно, без должной реакции местных органов власти, не умеющих или не желающих наладить диалог с населением. Как показывает опыт, по крайней мере части проблем можно было бы избежать, своевременно и полно проинформировав людей о намерениях власти. Напротив, отсутствие такой информации чревато конфликтами.

Именно так получилось в пос. Новоасбест Пригородного района Свердловской области. Жители поселка, не согласные с закрытием стационара Новоасбестовской участковой больницы, пытались убедить руководство района в неприемлемости этого решения. Ни понять, ни хотя бы выслушать людей начальство не захотело. В феврале 2008 года жители поселка обратились с жалобой к Уполномоченному.

В результате инициированной им проверки выяснилось, что объединение Новоасбестовской участковой больницы и Петрокаменской участковой больницы, находящейся в соседнем районе, было действительно необходимо и, в сущности, неизбежно, ибо только в последней имелись надлежащее оснащение и необходимые врачебные кадры. Разъяснения Уполномоченного нашли понимание у жителей пос. Новоасбест, и проблема отпала. Неужели руководство района не могло провести такую разъяснительную работу само, не дожидаясь вмешательства Уполномоченного?

К Уполномоченному продолжает поступать немало жалоб на отказ в оказании медицинской помощи, на низкий профессионализм и халатность медицинских работников, на нарушение ими медицинской этики. Заявители сетуют на огромные очереди к врачам, неудовлетворительное качество обслуживания, крайне слабую оснащенность лечебных учреждений медицинским оборудованием, трудности с получением медицинской помощи вне места жительства.

В июне 2008 года к Уполномоченному обратился гражданин К. с жалобой на бездействие должностных лиц органов здравоохранения, выразившееся в неоказании ему медицинской помощи.

Заявитель неоднократно обращался в Департамент здравоохранения г. Москвы, Росздравнадзор, Минздравсоцразвития России с просьбой о предоставлении консультации квалифицированных медицинских специалистов и обеспечении лечением. Его обращения в указанные органы "путешествовали" от одного должностного лица к другому, но требуемая медицинская помощь не оказывалась.

В результате вмешательства Уполномоченного К. был направлен в Клинический центр Московской медицинской академии им. Сеченова для решения вопроса о проведении стационарного лечения за счет бюджетных средств.

Заслуживают особого внимания проблемы, связанные с надлежащим обеспечением права на получение медицинской помощи в условиях лишения свободы. Качество медицинских услуг в учреждениях пенитенциарной системы по-прежнему невысоко. Одна из причин подобного положения, как представляется, в том, что вопросы оказания медицинской помощи в этих учреждениях по-прежнему остаются в прямом ведении Федеральной службы исполнения наказаний.

Такая организация медицинской помощи нередко приводит к тому, что задачи исполнения наказаний начинают превалировать над задачами охраны здоровья осужденных. Также имеют место и случаи участия медицинских работников в незаконных действиях должностных лиц пенитенциарных учреждений в отношении осужденных или в сокрытии таких действий.

Руководствуясь опытом других стран, а также соответствующими рекомендациями ООН, Уполномоченный неоднократно призывал передать медицинскую службу пенитенциарных учреждений в прямое подчинение Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Эти призывы пока, к сожалению, услышаны не были.

### **13. Права ребенка**

Согласно ст. 38 Конституции Российской Федерации материнство и детство, а также институт семьи находятся под защитой государства. Конвенция ООН о правах ребенка, участником которой является Россия, конкретизирует это конституционное положение, устанавливая в качестве прямой обязанности



государства обеспечение ребенку того уровня жизни, который необходим для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Подводя итоги 2008 года, Уполномоченный вынужден в очередной раз констатировать, что с многими из своих обязанностей в указанной сфере государство справляется не вполне удовлетворительным образом. Сегодня в условиях начавшейся рецессии весь комплекс задач по защите материнства и детства, а также института семьи предстоит решать в гораздо менее благоприятных условиях, чем это можно было сделать прежде. Альтернативы их решению все равно нет, ибо каждый упущенный год лишь усугубляет существующие проблемы. Впрочем, главная **среди этих проблем - не столько в нехватке средств, сколько в явно недостаточном внимании к правам и законным интересам ребенка**. Не разработаны федеральные стандарты качества жизни семьи с учетом доходов, количества детей и их возрастных потребностей. В условиях кризиса института семьи предстоит разработать эффективные меры по защите детей, страдающих от жестокости в семье, психологического, физического и сексуального насилия. В федеральном законодательстве по-прежнему отсутствуют такие понятия, как "ребенок, нуждающийся в помощи государства"; "социальный патронат неблагополучной семьи" и др.

Весьма характерно также и то, что медленными темпами развивается остро необходимый в нынешних условиях **институт приемной семьи**. Почта Уполномоченного свидетельствует о том, что принявшие в семью ребенка-сироту люди нередко даже подозреваются в корыстных мотивах своего решения. Такие подозрения, чуть ли не открыто высказываемые должностными лицами, крайне негативно влияют на восприятие обществом самого института приемной семьи.

По данным правозащитных организаций, в 2008 году общее количество случаев возврата детей из приемных семей в интернатные учреждения выросло в два раза (с трех до шести тысяч). Каждый такой случай - трагедия для ребенка. Что стоит за этой печальной статистикой? Неготовность приемных родителей к своим новым обязанностям, недостаточность помощи, которую оказывает им государство, недоброжелательность общественного мнения? Для ответа на столь непростой вопрос необходима программа комплексных исследований, подготовленная силами лучших специалистов.

Со своей стороны, Уполномоченный считает, что в Федеральный закон от 24.04.2008 г. N 48-ФЗ "Об опеке и попечительстве", а также в Семейный кодекс Российской Федерации следовало бы внести дополнения, устанавливающие обязательное психолого-педагогическое, медицинское, социальное и правовое (по доверенности опекуна) сопровождение детей, переданных в семью в порядке установления опеки или попечительства, по договорам о приемной семье или патронатной семье в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Могли бы помочь программы подготовки приемных родителей, а также специальные методики подбора для каждого ребенка совместимой с ним приемной семьи.

В 2008 году у Уполномоченного, как обычно, не было недостатка в жалобах на **невыполнение алиментных обязательств одним из родителей**, а также на нарушение установленного федеральным законодательством права ребенка на общение с обоими родителями и права каждого из отдельно проживающих родителей на осуществление воспитания своего ребенка и общение с ним. В настоящее время на каждые 10 браков приходится шесть-семь разводов. Ежегодно регистрируется от 600 до 800 тыс. разводов, в том числе в семьях, где есть дети. С учетом этого понятен потенциальный масштаб проблемы невыполнения алиментных обязательств. Анализ причин, в силу которых судебные решения о взыскании алиментов так и остаются неисполненными, приводит к неожиданному выводу. Главная причина этого распространенного явления - слабая работа сотрудников службы судебных приставов, сплошь и рядом допускающих нарушения Федерального закона "Об исполнительном производстве". В результате обращения граждан о восстановлении прав детей на получение содержания от родителей в региональные отделения службы судебных приставов нередко остаются без ответа. В тех же случаях, когда ответ все же приходит, он зачастую носит формальный характер и не содержит информации о ходе исполнительного производства.

Как правило, вмешательство вышестоящих органов ФССП России или проверки, проводимые органами прокуратуры, позволяют исправить положение. Набивший же оскомину вопрос о том, что мешает судебным приставам исполнять свои обязанности, не дожидаясь вмешательства вышестоящих органов, по-прежнему остается без ответа.

К сказанному следует добавить, что дети, находящиеся в интернатных учреждениях, зачастую тоже не могут реализовать свое право на получение содержания от родителей. Причины: государственные опекуны просто не исполняют своих обязанностей по контролю за поступлением денежных средств на счета детей.

Проанализировав поступившие жалобы по вопросам неисполнения родителями алиментных обязательств в отношении несовершеннолетних детей, Уполномоченный ознакомил с результатами своего исследования Федеральную службу судебных приставов. Последняя безотлагательно уведомила Уполномоченного о своем решении провести детальные проверки по фактам нарушения законодательства об исполнительном производстве судебными приставами-исполнителями с тем, чтобы принять по итогам этих проверок соответствующие меры в отношении виновных должностных лиц. Такую реакцию ФССП России можно только приветствовать. Ясно, однако, что, реагируя задним числом на конкретные факты нарушения законодательства, проблему не решить. Необходимы изменения механизма выплаты алиментов, позволяющие упредить подобные нарушения.

Со своей стороны, Уполномоченный считает, что **государство должно взять на себя выплату задолженности по алиментам, создав для этого специальный фонд, с последующим взысканием выплаченных сумм с самих должников.**

В последние годы государство уделяет особое внимание проблеме рождаемости, разрабатывает меры, способные побудить семьи иметь больше детей. Одной из форм поддержки материнства являются **детские пособия**, под которыми понимаются ежемесячные пособия женщинам в период беременности, по уходу за ребенком и др.

Размеры всех видов детских пособий, как единовременных, так и ежемесячных, а также порядок их финансирования устанавливаются Федеральным законом "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей". При этом ежемесячное пособие по уходу за первым ребенком в 2008 году составляло 1657 рублей 61 копейку, а за вторым ребенком - 3315 рублей 22 копейки. Для лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию, ежемесячное пособие по уходу за ребенком составляет 40% от среднего заработка за последние 12 календарных месяцев, при том понимании, что размер пособия не может превышать 6630 рублей 44 копеек.

Указанные размеры пособий, даже с учетом индексации и применения районных коэффициентов, не могут полностью обеспечить необходимых потребностей ребенка. Представляется необходимым увеличить при первой возможности минимальные размеры пособия по уходу за ребенком.

Спорным представляется и ограничение максимального размера пособия по уходу за ребенком для работающих граждан. Законодательно установленное положение о размере пособий - 40% от среднего заработка, но не более 6630 рублей 44 копеек - ущемляет права лиц, чей ежемесячный заработок превышал 16576 рублей.

Кроме того, законодательное требование к лицам, имеющим право как на ежемесячное пособие по уходу за ребенком, так и на пособие по безработице, выбрать только одно из них, вряд ли способствует улучшению демографической ситуации в стране.

Размер, порядок назначения, индексации и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Между тем субъекты Федерации, как известно, имеют неодинаковые финансовые возможности. В результате ежемесячные пособия на ребенка в зависимости от места его проживания могут различаться в разы, что, как представляется, несправедливо.

1 января 2007 года вступил в силу Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (N 256-ФЗ), в соответствии с которым при появлении второго или последующих детей семья получает так называемый **материнский (семейный) капитал**, который в 2008 году составлял 276250 рублей. Указанный Закон принят в рамках реализации приоритетных национальных проектов по улучшению качества жизни и демографической ситуации в стране.

Сумма материнского капитала подлежит обязательной индексации в увязке с темпами роста инфляции. Точно так же будет пересматриваться размер оставшейся части суммы материнского капитала при частичном его использовании. Кроме того, сумма материнского капитала не облагается налогом на доходы физических лиц.

По данным Пенсионного фонда Российской Федерации, с начала 2008 года семьям, в которых появился второй или последующие дети, выдано 361 633 государственных сертификата на материнский (семейный) капитал. Больше всего сертификатов выдано в Южном, Приволжском и Центральном федеральных округах - 85, 78 и 68 тыс. сертификатов соответственно. Разумеется, это весьма позитивная мера и именно такой резонанс она вызвала в обществе.

Впрочем, оценить действенность материнского капитала - как меры стимулирования рождаемости - в контексте обеспечения прав и законных интересов ребенка весьма непросто. Причем не только потому, что размеры материнского капитала - это малая часть расходов на цели по предусмотренным Законом направлениям, как то: образование, жилищное обустройство и пенсионное накопление. Гораздо более важно то, что при сохранении отнюдь не идеального состояния всей системы детских учреждений, при неудовлетворительных жилищных условиях многих семей, при продолжающемся кризисе самого института семьи, конечно, можно ожидать какого-то увеличения рождаемости, но не решения проблемы в целом.

Именно по этой причине зарегистрированное в 2008 году увеличение рождаемости примерно на 7%, как представляется, не дает оснований для однозначно победных реляций. Предстоит, видимо, уточнить вопрос о том, как изменилось - выросло или сократилось - количество новорожденных детей, от которых отказались родители. Полной статистики на этот счет нет, но, согласно имеющимся экспертным оценкам, в некоторых регионах рост количества "отказников" измерялся двузначными цифрами.

Тревожны и показатели младенческой смертности. По данным Минздравсоцразвития России, младенческая смертность в России примерно в три раза выше, чем в Финляндии, в два раза выше, чем во Франции, и на 30-40% выше, чем в Японии и Израиле.

Как уже говорилось, материнский капитал может быть использован на образование, жилищное обустройство и пенсионное накопление. По всей видимости, разработчики концепции "материнского капитала" исходили из того, что все другие связанные с рождением ребенка первоочередные потребности, например медицинские, и без того удовлетворяются государством в полном объеме. Чтобы понять, что это далеко не так, достаточно ознакомиться с любым из публикуемых в СМИ призывов собрать "всем миром" деньги на лечение больного ребенка. Уполномоченный считает, что родителям должно быть предоставлено право использовать (по крайней мере в экстренных случаях) материнский капитал в медицинских целях, причем с момента рождения ребенка. Ведь от того, насколько успешно и полно будут решены проблемы его здоровья в младенческом возрасте, может зависеть вся его последующая жизнь.

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

В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

По мере развития цивилизации влияние антропогенных факторов на окружающую среду становится все более многообразным и наукоемким, а его последствия во многих случаях - трудно прогнозируемы. В силу этого востребованность права на благоприятную среду объективно возрастает повсюду в мире. И не в последнюю очередь в России, где на еще не изжитые до конца традиции социалистического насилия над природой накладываются неписанные законы рыночной экономики с ее неизбывным стремлением к оптимизации расходов, в том числе и в ущерб окружающей среде. В таких условиях особую важность приобретает взаимодействие гражданского общества и государства. Гражданское общество должно остро и принципиально реагировать на любые нарушения права на благоприятную окружающую среду, конкретизированного в действующем природоохранном законодательстве. В свою очередь, государству не следует ни отмахиваться от подобных сигналов общественности, ни тем более воспринимать их как политически мотивированные. Компетентным органам государственной власти очень важно строго следить за неукоснительным исполнением ст. 7 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне", в соответствии с которой сведения о состоянии экологии не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию.

Проблема обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду имеет свою специфику, обусловленную как минимум тремя важными обстоятельствами. Во-первых, многие граждане и сегодня не склонны воспринимать экологию в категориях своих конституционных прав. Это нередко приводит к тому, что выступления в защиту окружающей среды принимают форму стихийных протестных действий, имеющих широкий резонанс, но остающихся без последствий в силу их недостаточной организованности и продуманности. Во-вторых, по самой своей природе право на благоприятную окружающую среду - скорее коллективное, нежели индивидуальное. Как представляется, именно по этой причине количество поступающих к Уполномоченному индивидуальных жалоб по проблемам экологии невелико. И, наконец, в-третьих, сами эти проблемы настолько масштабны, что выступления общественности в защиту окружающей среды почти неизбежно затрагивают интересы влиятельных экономических группировок.

По всей очевидности, по крайней мере в обозримом будущем даже при совершенствовании промышленных технологий антропогенная нагрузка на окружающую среду будет возрастать. Поэтому усилия гражданского общества и государства должны быть сосредоточены на совершенствовании механизмов контроля за соблюдением природоохранного законодательства для того, чтобы в идеале исключить влияние на природу так называемого "человеческого фактора" - ошибок и злоупотреблений должностных лиц и руководителей промышленных предприятий.

В последние годы Уполномоченный отслеживает, в частности, обстановку, складывающуюся в Челябинской области, где расположено НПО "Маяк". В прошлом на предприятии произошло несколько крупных аварий. Кроме того, в 2004 году на НПО "Маяк" был произведен незаконный сброс более 60 млн кубометров промышленных отходов, что нанесло огромный ущерб окружающей среде. По сути дела, речь идет о нарушении администрацией предприятия экологических прав широкого круга людей.

Согласно официальным сообщениям из Челябинской области, радиационная обстановка в районе предприятия остается стабильной. Этой информации хочется верить. Вместе с тем нельзя не подчеркнуть, что для устранения последствий аварии предстоит реализовать большой комплекс социальных, медицинских и правовых мер. Ни успокаиваться, ни тем более ослаблять контроль за деятельностью НПО "Маяк" ни в коем случае нельзя.

В поле зрения Уполномоченного находится еще одно крупное промышленное предприятие Челябинской области - ЗАО "Карабашмедь". Созданное еще в 1910 году, это предприятие уже давно стало источником загрязнения окружающей среды. Сегодня производимые им выбросы вредных веществ в атмосферу во много раз превышают допустимые нормы. Решения о реконструкции предприятия уже не раз принимались, но никак не реализовывались до тех пор, пока регион не стал зоной экологического бедствия.

Уполномоченный посетил г. Карабаш весной 2006 года. Все увиденное там произвело очень тяжелое впечатление: реконструкция производства и мероприятия по оздоровлению экологической обстановки в городе по существу и не думали начинаться. К июлю 2006 года на ЗАО "Карабашмедь" предполагалось закончить модернизацию и запустить новый металлургический комплекс фирмы "Ausmelt", отвечающий европейским экологическим стандартам. Ввод комплекса в эксплуатацию состоялся лишь весной 2007 года. Насколько благотворно это сказалось на экологии, которую гробили десятилетиями, пока не совсем понятно.

Во всяком случае, жители г. Карабаш продолжают обращаться к Уполномоченному с жалобами в связи с нарушениями природоохранного законодательства, допускаемыми предприятием.

В 2008 году по итогам проверки одной из таких жалоб за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических норм при обращении с отходами производства прокуратура Челябинской области сделала генеральному директору ЗАО "Карабашмедь" представление об устранении нарушений законодательства. Более того, в суд направлен иск прокурора о понуждении руководства к исполнению обязанностей по обеспечению надлежащей эксплуатации предприятия.

Инициированная Уполномоченным проверка ОАО "Новолипецкий металлургический комбинат" выявила целый ряд нарушений природоохранного законодательства. Особое беспокойство вызвал вопрос переселения жителей из санитарно-защитной зоны ОАО "НЛМК", сроки которого в 2005 году были сорваны. В марте 2007 года руководство комбината заверило Уполномоченного в том, что новая программа переселения будет полностью выполнена к 2010 году. Вопрос остается на контроле.

**Одним из механизмов обеспечения государственных гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду является институт государственной экологической экспертизы.** Согласно действующему законодательству такой экспертизе подлежат все технико-экономические обоснования и проекты строительства, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду. Закон устанавливает, что государственной экологической экспертизе должно предшествовать общественное обсуждение проекта с участием жителей того района, где этот проект предполагается осуществить. Также предусмотрена и возможность проведения общественной экологической экспертизы, результаты которой должны быть учтены государственной экспертизой.

На деле все эти положения далеко не всегда реализуются на практике. Как правило, граждане узнают о проекте, который, по их мнению, может представлять угрозу для окружающей среды, уже на этапе его практической реализации. В таких условиях обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления неизменно отвергаются со ссылкой на то, что все требуемые согласования проект прошел. Когда же граждане, реализуя свое право на получение информации о состоянии экологии, требуют ознакомить их с соответствующей документацией, им в этом отказывают под любым

предлогом. На обжалование действий уполномоченных органов, незаконно отказывающих гражданам в ознакомлении с документацией, как нетрудно понять, уходит уйма времени. Строительство между тем идет полным ходом. Когда же задним числом удается порой доказать, что оно было начато незаконно, судьба проекта зачастую решается с позиций узко понятой экономической целесообразности, а допущенные при его реализации нарушения природоохранного законодательства как бы "узакониваются". В ходу и порочная практика обмана граждан. Характерна, например, ситуация, в которой уполномоченные органы по сговору с лоббистами строительного проекта организуют сбор подписей в его поддержку среди жителей домов, расположенных на значительном удалении от места строительства. Мнение же жителей близлежащих домов при этом не спрашивают. Также бывают случаи и прямой подделки подписей. К сожалению, правоохранительные органы крайне неохотно реагируют на подобные нарушения закона и, как правило, оказываются не в состоянии установить виновных.

Вполне типичной в этом смысле является начавшаяся в 2006 году история строительства завода по производству феррохрома в г. Тихвине Ленинградской области. Известно, что указанное производство небезопасно для окружающей среды и для здоровья человека. По этой причине жители города высказали свое несогласие с проектом строительства завода на проведенном муниципальными властями местном референдуме. Однако организаторы референдума пошли на хитрость, **поставив перед горожанами вопрос о согласии на строительство завода конкретным юридическим лицом.** Таким образом, горожан фактически обвели вокруг пальца: приостановленное по результатам референдума строительство завода было благополучно возобновлено уже новым юридическим лицом. Возмущение жителей города вылилось в митинги протеста. Но завод все равно ввели в эксплуатацию. А местным защитникам окружающей среды остается теперь бороться против применяемых на заводе технологий, которые, по их мнению, никак не соответствуют требованиям экологической безопасности.

Весьма поучительной является также жалоба жителя г. Владивостока В., направленная Уполномоченному в декабре 2006 года в связи со строительством мусороперерабатывающего завода в непосредственной близости от жилых домов.

Рассмотрев поступившую жалобу, Уполномоченный направил в прокуратуру Приморского края ходатайство о проведении проверки соблюдения законодательства при строительстве завода. Проверкой было установлено, что ООО "Владград" осуществляло строительство модуля по переработке твердых бытовых отходов в г. Владивостоке с нарушением требований действующего законодательства. Так, в нарушение статей 49 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации строительство велось без заключения государственной экспертизы проектной документации. Также отсутствовали санитарно-эпидемиологические заключения и заключения государственной экологической экспертизы предпроектной и проектной документации.

Прокурор Первореченского района г. Владивостока направил в Федеральный суд Первореченского района г. Владивостока исковое заявление в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц о приостановлении деятельности ООО "Владград" и иных лиц по строительству модуля по переработке твердых бытовых отходов до получения в установленном порядке разрешения на строительство и положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.

Тот же прокурор направил в инспекцию госстройнадзора департамента градостроительства администрации Приморского края материалы о выявленных нарушениях для решения вопроса о привлечении ООО "Владград" к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.5 КоАП РФ. В итоге строительство мусороперерабатывающего завода было приостановлено и на момент подписания настоящего доклада не возобновилось.

Причиной неудовлетворительного состояния экологической обстановки во многих регионах Российской Федерации стала, помимо прочего, практика принятия решений о создании экологических небезопасных объектов без глубоких научных исследований возможности возникновения негативных последствий для природы и здоровья человека. В этой связи озабоченность Уполномоченного вызывает принятое в 2008 году решение Правительства Москвы о строительстве в черте города шести мусороперерабатывающих заводов. Неправильные экологические организации уже давно бьют тревогу. В частности, они указывают на то, что сжигание не до конца сортированного мусора чревато экологической катастрофой, в то время как к его полной сортировке ни городские службы, ни жители города не готовы. Вызывает недоумение и предусмотренная проектом передача эксплуатации заводов в частные руки. О содержательной реакции городских властей на эти доводы Уполномоченному не известно.

**В целом, конечно, конституционное право на благоприятную окружающую среду может быть обеспечено только совместными усилиями государства и всего общества, в полной мере осознающими свою ответственность за решение возникающих в этой сфере проблем. Российское природоохранное законодательство предоставляет для таких усилий достаточно**

**возможностей. Главное - научиться их использовать с должной эффективностью и в приоритетном порядке.**

## **15. Право на образование**

В силу вполне очевидных причин эффективное обеспечение права на образование является одной из обязательных предпосылок не только научно-технического, но и общественного прогресса. Плохо образованные люди, как правило, не способны ни осознать свои права, ни соотносить их с правами других. Именно поэтому провозглашение права на образование в качестве конституционной нормы является большим достижением, а создание условий для реализации этого права - прямой обязанностью демократического государства.

Именно такая интерпретация права на образование закреплена Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и целым рядом других основополагающих международных документов.

Конституция Российской Федерации (ст. 43) устанавливает право каждого на бесплатное получение дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Право на бесплатное получение высшего образования предоставляется на конкурсной основе.

Принципиальную важность имеет также конституционное положение об обязательности основного общего образования. В целом ст. 43 Конституции наглядно иллюстрирует классический тезис о взаимосвязи прав и обязанностей. Каждый имеет не только право, но и обязанность получить основное общее образование. Об этом не следует забывать тем родителям, которые в силу каких-либо личных убеждений не позволяют порой своим детям посещать государственные или муниципальные общеобразовательные учреждения. Об этом же должны всегда помнить и должностные лица, сталкивающиеся с таким, по сути дела, антиконституционным поведением родителей.

Основные правоотношения в сфере образования урегулированы в двух законодательных актах - Законе Российской Федерации от 10.07.1992 г. N 3266-1 "Об образовании" и Федеральном законе от 22.08.1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Оба закона неоднократно претерпевали с тех пор точечные изменения, но в целом остаются весьма эффективными документами как концептуально, так и по большинству положений. С другой стороны, понятно, что сами по себе, без сопутствующей проработки большого массива конкретных вопросов и механизмов, эти законы не в состоянии обеспечить выполнения главной задачи - повышения качества образования.

В конце 2001 года Правительством Российской Федерации была принята Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, положившая начало очередному этапу процесса его становящегося бесконечным реформирования. В настоящее время разрабатывается модель "Российское образование - 2020".

С 2005 года действует еще и приоритетный национальный проект "Образование", на основе которого принят целый ряд постановлений Правительства Российской Федерации и приказов Министерства образования и науки Российской Федерации.

Столь большое количество разнокалиберных программ, концепций и проектов, призванное продемонстрировать внимание государства к вопросам образования, может, очевидно, расцениваться и как свидетельство дефицита четкого представления о том, что именно и в каком порядке оно должно предпринять в этой сфере.

В частности, в 2004 году из Закона "Об образовании" исчезла ст. 40 "Государственные гарантии приоритетности образования", устанавливавшая нижний предел государственных ассигнований на нужды образования (в процентах от национального дохода), минимальное количество студентов высших учебных заведений, обучающихся за счет средств федерального бюджета, и целый ряд других обязательств государства. Понятно, что сам по себе норматив "в процентах от национального дохода" нетехнологичен. Возможно, его следовало заменить нормативом "в процентах от ВВП". Вместо этого его просто изъяли. В результате сегодня государство полностью свободно от обязательств по финансированию образования и устанавливает его размеры по собственному усмотрению. В 2008 году государственные ассигнования на нужды образования составили 4,1% от ВВП, а к 2011 году вырастут до 4,4% от ВВП, оказавшись в итоге примерно в два раза ниже, чем предусматривалось упомянутой, утратившей силу в 2004 году, ст. 40 Закона "Об образовании".

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Соответственно, численность учащихся всех этих учреждений должна, видимо, определяться только и единственно демографией. На деле же ситуация не вполне понятна. На практике, как свидетельствуют жалобы граждан, мест в дошкольных образовательных учреждениях России постоянно не хватает. При этом выработавшие свой ресурс здания этих учреждений идут под снос, а на их месте зачастую возникают жилые дома, торговые или развлекательные комплексы.

Учреждения общего образования нередко размещаются в ветхих зданиях, малопригодных для учебы или просто опасных для жизни учащихся. Распределение школ по территории страны неравномерно: в одних имеется некомплект учащихся, в других - напротив, их избыток. В принципе, и то, и другое, видимо, неизбежно для такой большой страны, как Россия. Плохо, однако, когда в подходе государства к возникающим в связи с этим вопросам соображения экономической целесообразности превалируют над осознанным стремлением к реализации конституционного права на образование. К сожалению, поступающие к Уполномоченному обращения граждан порой свидетельствуют именно о такой тенденции: малокомплектные школы, детские дома и интернаты под видом реорганизации ликвидируются, ибо субъекты Российской Федерации не могут содержать их за счет своего бюджета.

По-прежнему остро стоит и вопрос о нарушении права на образование детей-инвалидов, воспитывающихся в интернатных учреждениях системы социальной защиты. Многих из них не удается зачислить в школы основного общего образования.

Непросто обстоит дело с обеспечением права на бесплатное обучение на конкурсной основе в государственных и муниципальных образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Упомянутая выше утратившая силу ст. 40 Закона "Об образовании" устанавливала обязанность государства по финансированию за счет средств федерального бюджета обучения не менее 170 студентов на каждые 10 тысяч человек населения страны. Как был определен этот норматив, сказать трудно. Скорее всего, за основу взяли общую численность студентов в государственных и муниципальных учреждениях на момент принятия Закона "Об образовании", которая в 1993 году составляла 2,5 миллиона человек, или 171 человек на 10 тысяч человек населения. В новой редакции Закона "Об образовании" точно такой же норматив (170 студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, на каждые 10 тысяч человек населения) фигурирует в ст. 41. Выполняется ли этот норматив, сказать непросто: Росстат о нем не упоминает, а в приказах Минобрнауки России фигурируют лишь контрольные цифры приема "студентов-бюджетников" на текущий год. В целом Уполномоченный считает необходимым подчеркнуть, что в условиях недостаточной развитости альтернативных негосударственных источников и схем финансирования высшего профессионального образования снижение уровня государственного участия в этих расходах вряд ли оправданно.

Растущая востребованность российского высшего профессионального образования не может не вызывать удовлетворения. Достаточно сказать о том, что общая численность студентов во всех высших учебных заведениях нашей страны за последние 15 лет выросла почти втрое и составляет в настоящее время свыше 7,5 миллиона человек (в том числе в государственных и муниципальных вузах - 6,2 миллиона человек). Проблемы высшего образования остались, однако, прежними. Главные из них: недостаточные эффективность и транспарентность конкурсного отбора новых студентов, а также само качество высшего профессионального образования.

В принципе, очевидно, что при должном исполнении Единый государственный экзамен (ЕГЭ) позволяет обеспечить большее, чем прежде, равенство прав и возможностей всех абитуриентов, а также существенно снизить уровень коррупции в процессе конкурсного отбора. Таким образом, ЕГЭ может рассматриваться как вполне прогрессивная основа системы конкурсного отбора. Дело, однако, в том, что эксперимент по внедрению ЕГЭ идет уже восемь лет и по-прежнему не встречает ни единодушного одобрения, ни понимания в обществе. Почему так происходит, не совсем понятно. И все же, как представляется, некоторые из аргументов противников ЕГЭ заслуживают внимания.

Взять, к примеру, стабильно высокий удельный вес выпускников средних школ, не справляющихся с тестами ЕГЭ по математике. В Москве неудовлетворительные оценки получают около 21% выпускников, а в целом по стране - 23,5%. Тесты ЕГЭ по русскому языку проваливают в Москве примерно 4% выпускников, а в целом по стране - 11,2%. Проще всего, конечно, объяснить такие показатели дефектами преподавания обоих предметов в школах. Качество школьного преподавания и в самом деле не всегда и не везде одинаково высоко. С другой стороны, нельзя не отметить, что и победители математических олимпиад, то есть лучшие из лучших по предмету, как правило, не могут получить высший балл на соответствующем тесте ЕГЭ. Не означает ли это, что совместимость методики школьного преподавания с методикой проведения ЕГЭ все еще оставляет желать лучшего.

Кроме того, следует, очевидно, иметь в виду и то, что, как и всякий высокотехнологичный тест, ЕГЭ зачастую сопряжен с непривычно высокими стрессовыми нагрузками для испытуемых. Это может негативно сказываться на результатах сдачи ЕГЭ. Но ведь ЕГЭ проводится для проверки знаний, а не психологической устойчивости испытуемых.

Формат доклада не позволяет рассмотреть весь массив претензий, предъявляемых к ЕГЭ в его нынешнем виде специалистами и общественностью. К тому же профессиональный анализ этих претензий не входит в компетенцию Уполномоченного. Он, однако, считает необходимым констатировать, что российским органам управления образованием следовало бы приложить дополнительные усилия как для совершенствования системы ЕГЭ, так и для разъяснения его преимуществ общественности. Пока что таких усилий было явно недостаточно для того, чтобы преодолеть, например, недоверие к ЕГЭ руководителей многих вузов страны. Нельзя забывать, что система ЕГЭ призвана стать главной гарантией права на равный доступ к высшему профессиональному образованию должного качества. Именно поэтому она не может существовать без участия самих вузов, в свою очередь имеющих право набирать студентов, соответствующих их требованиям. Ведь обязанности обеспечить искомое качество образования с российской высшей школы никто не снимал.

Согласно духу Конституции Российской Федерации граждане нашей страны обладают не просто правом на образование, но на образование высокого качества, по меньшей мере не уступающего определенным мировым стандартам. Пока что о реализации этого права говорить преждевременно. Причины этого нуждаются в серьезном анализе. По мнению многих российских специалистов, диплом о высшем образовании сегодня - прежде всего свидетельство способности его обладателя к дальнейшему профессиональному совершенствованию, к творческому восприятию новых знаний и технологий. Иными словами, задача высшей школы не только в том, чтобы дать студенту некий набор конечных знаний, но также и в том, чтобы научить его самостоятельно учиться. С этой задачей зачастую не вполне справляются российские вузы, количество которых в последние годы резко и не всегда оправданно возросло.

В 1993 году в нашей стране имелось 626 вузов, в 2008 году - уже 1107. Стремительный рост количества вузов происходил в соответствии с законами рыночной экономики: спрос рождал предложение. Как это могло сказаться на качестве образования, не совсем понятно. Не ясно также, где удалось найти столько новых и при том квалифицированных преподавателей и профессоров. Зато известно, что к успеваемости студентов, самостоятельно оплачивающих обучение, - а таких в новых негосударственных вузах абсолютное большинство - нередко предъявляются весьма "либеральные" требования.

В 2008 году были обнародованы планы предстоящего сокращения количества вузов более чем в четыре раза. Предполагается, что сокращение произойдет по итогам тщательной проверки качества предоставляемого вузами образования, а также их финансовой и управленческой деятельности на основе более строгих, чем прежде, требований к лицензированию и аккредитации учебных заведений. Идею регулирования количества вузов путем проверки их состоятельности можно было бы только приветствовать, если бы не заранее установленные нормативы предстоящего сокращения. По мнению Уполномоченного, правильнее было бы, не "подгонять" количество вузов под спущенные сверху нормативы сокращения, сохранить лишь те из них, кто выдержит предстоящую проверку (будем надеяться, объективную и высокопрофессиональную).

### **Взаимодействие с общественными объединениями**

В соответствии со ст. 30 Конституции Российской Федерации, а также действующим законодательством в нашей стране на добровольной основе создаются общественные объединения. Сегодня их более 124 тысяч. Вне зависимости от сферы своей деятельности все они имеют ряд общих отличительных признаков, а именно являются **некоммерческими, неправительственными, самостоятельно объединившимися для защиты своих прав и интересов.**

Принципиально важно понимать, что отдельные действия или, наоборот, бездействие государства объективно могут являться источником нарушения прав и интересов граждан. Общественные же объединения нацелены на защиту этих прав и интересов. Тем самым определенная конфликтность является, видимо, составной частью структуры взаимоотношений государственных органов и общественных объединений (хотя не обязательно определяющей). Со своей стороны, демократическое государство должно обладать эффективными механизмами разрешения подобных конфликтов путем взаимодействия с общественными объединениями. Одним из таких механизмов взаимодействия государства и неправительственных правозащитных организаций (НПО) является институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и институт уполномоченных по правам человека в регионах, поддерживающих партнерские отношения со многими НПО.



Специалист, как известно, подобен флюсу: знает о своем предмете все или почти все. Сказанное верно и применительно к НПО, накопившим уникальные знания о положении с соблюдением конкретных прав и свобод, на защите которых они специализируются. Важная задача Уполномоченного - использовать эти знания для совершенствования государственной правозащитной практики. Другая не менее важная его задача - содействовать деятельности НПО, некоторые из которых, мягко говоря, не пользуются расположением тех или иных государственных органов. Причины этого явления достаточно очевидны. С одной стороны, многие российские правозащитники, унаследовав славные традиции советского правозащитного движения, зачастую видят и в нынешнем государстве не партнера, а политического оппонента. С другой стороны, и само Российское государство в последние годы все заметнее проявляет склонность к традиционным стереотипам восприятия правозащитников как "идеологически чуждого элемента".

После вступления в силу Федерального закона от 10.01.2006 г. N 18-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" усложнился порядок регистрации и функционирования неправительственных организаций.

Новый закон наделил Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (до 25 декабря 2008 года - Федеральная регистрационная служба) правом инициировать финансовые проверки деятельности НПО через налоговые или правоохранительные органы. Такое расширение сферы государственного контроля над НПО представляется явно чрезмерным и нелогичным. Нелишне напомнить о том, что деятельность НПО является некоммерческой (то есть не преследует цели получения прибыли) и финансируется за счет грантов. В силу этого вполне естественно, что в расходовании полученных средств НПО отчитываются только перед грантодателем, а не перед государством. Логика в том, что действующий в рамках закона грантодатель имеет безусловное право самостоятельно решать, насколько целесообразно и эффективно были использованы средства предоставленного им гранта. Именно так поступают повсюду в мире. Так до недавнего времени было и в России. Теперь же, напротив, государство получило возможность вмешиваться в отношения между грантодателем и грантополучателем, применяя собственные критерии целесообразности расходования не принадлежащих ему средств. Как быть, если сам грантодатель с этими критериями не согласен, не вполне понятно. Ясно зато, что новое положение создает предпосылки для произвольных и мало обоснованных решений о ликвидации отдельных НПО.

Именно так, в частности, произошло в г. Тюмени, где решением Тюменского областного суда от 10 июня 2008 года по исковому заявлению Управления Федеральной регистрационной службы по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам было ликвидировано Тюменское региональное отделение Общероссийского общественного движения "За права человека".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.06.2008 г. N 485 "О перечне международных организаций, получающие налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций - получателей грантов" количество международных грантодателей, чья безвозмездная помощь не облагается налогами, ограничивается двенадцатью, большинство из которых к правозащитной деятельности отношения не имеет.

В условиях изменения российского законодательства, приравнявшего по ряду позиций общественные объединения к коммерческим структурам, к Уполномоченному поступают жалобы в связи с ростом арендной платы за занимаемые НПО помещения.

Так, по информации, поступившей из Воронежской области, меняется отношение органов власти к НПО самых разных форм и направлений деятельности. Многие из них сталкиваются с трудностями при регистрации, внесении изменений в устав и другие документы. Регулярными стали проверки их деятельности, введена дополнительная отчетность, возросло количество обращений в регистрирующие органы и в суды с исками об исключении того или иного НПО из реестра юридических лиц.

По данным Управления Федеральной регистрационной службы по Воронежской области, на 1 января 2009 года в области зарегистрировано 19 НПО. В течение 2008 года в семи НПО были проведены плановые проверки.

В целом двухлетняя практика применения упомянутого Федерального закона N 18-ФЗ выявила традиционные недостатки в деятельности российских НПО, такие как не всегда строгое ведение отчетной документации, некоторая "разбросанность" работы, порой выходящая за рамки их устава, и т.д. С другой стороны, обнаружилось и дефекты в самом законодательстве о НПО. В этой связи заслуживает внимания и предложение о разработке нового законодательства, регулирующего правовое положение НПО. Впервые это предложение прозвучало в феврале 2009 года на заседании Совета при

Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Этот факт, как представляется, указывает на своевременность решения Президента Российской Федерации об обновлении состава указанного Совета.

В целом, оценивая положение российских НПО, следует отметить, что те из них, которые наиболее активно работают в сфере защиты прав человека, в последнее время порой сталкивались с предвзятым отношением со стороны некоторых государственных органов.

4 декабря 2008 года сотрудники Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Санкт-Петербургу провели обыск в офисе Научно-информационного центра "Мемориал" (г. Санкт-Петербург). В ходе обыска были изъяты жесткие диски компьютеров с базами данных о политических репрессиях советской эпохи. Основанием для этих действий было предположение следствия о том, что Центр "Мемориал" будто бы состоял в некоей связи и чуть ли не финансировал газету "Новый Петербург", в отношении которой осуществлялось расследование в связи с публикацией статьи, возбуждающей национальную ненависть.

Абсурдность такой гипотезы для всех, знакомых с финансовым положением и профилем деятельности Центра "Мемориал", была очевидна. В том числе и Дзержинскому районному суду г. Санкт-Петербурга, который 20 января 2009 года рассматривал жалобу на незаконность и необоснованность обыска. Изучив обстоятельства дела, суд постановил, что обыск 4 декабря 2008 года в Научно-информационном Центре "Мемориал" признается незаконным, а следователь обязан возвратить "все предметы и документы, изъятые в ходе незаконного обыска". В постановлении указано, что недопущение на обыск адвоката, наделенного полномочиями в установленном законом порядке, "привело к существенному нарушению права лица, в помещении которого производился обыск".

Разговор о предвзятом отношении властей к НПО заканчивать, видимо, все же рано. Уполномоченный, в частности, не мог не обратить внимания и на недавнее заявление начальника ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области о том, что некие правозащитные организации используют "западное финансирование" с целью своего "внедрения" в выборные органы власти. Видимо, руководство ГУВД Северной столицы блестяще и надолго вперед справилось со всеми своими непосредственными обязанностями и решило посвятить себя исследованиям в области политической философии.

Со своей стороны, Уполномоченный хотел бы проинформировать о плодотворном сотрудничестве, сложившемся у него с абсолютным большинством неправительственных правозащитных организаций. Оно основано на строгом следовании букве и духу Конституции и законодательству Российской Федерации, на стремлении сблизить позиции общественных объединений и государственных органов по интересующим их вопросам, устранить посредством конструктивного диалога разногласия и наладить согласованную, скоординированную работу. В некоторых областях в истекшем году этого удалось добиться. Ключевую роль во взаимодействии с НПО играет Экспертный совет при Уполномоченном, члены которого - представители ведущих правозащитных организаций - оказывают эффективное содействие в разрешении наиболее актуальных и острых проблем защиты прав и свобод человека.

## **Взаимодействие с Уполномоченными**

### **по правам человека в субъектах Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, а также государственную защиту этих прав и свобод **на всей территории Российской Федерации**. Очевидно, что эти конституционные нормы предполагают **одинаковый уровень государственной защиты прав и свобод человека во всех субъектах Российской Федерации**. На практике же, однако, в части, касающейся института уполномоченного по правам человека, искомый одинаковый уровень обеспечен, как представляется, не в полной мере.

Статья 5 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" устанавливает, что "в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации **может учреждаться** должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации". Тем самым решение об учреждении этой должности целиком отдано на усмотрение законодательной власти субъекта Российской Федерации. В результате сегодня, спустя одиннадцать с лишним лет после принятия указанного Закона, уполномоченные по правам человека назначены только в 48 субъектах Российской Федерации. (В 2008 году приступили к работе уполномоченные по правам человека в республиках Адыгея и Карелия, а также в Пензенской и Ульяновской областях.) Остальные субъекты Российской Федерации в той или иной форме затягивают

решение этого вопроса. Одни ссылаются на нехватку средств, другие - на отсутствие фактов нарушений прав человека, третьи - на то, что гарантом прав и свобод является сам губернатор и т.д. Вполне понятно, что в соответствии с тем же Законом деятельность уполномоченных по правам человека не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту прав и свобод человека. Важно, однако, подчеркнуть, что институт уполномоченного по правам человека задуман как составная часть единообразной системы государственной защиты прав и свобод человека. Там, где его нет, система оказывается неполной, а граждане лишаются одного из средств защиты своих прав и свобод. Когда в одном субъекте Российской Федерации указанный институт существует, а в другом - отсутствует, об одинаковом для всех уровне государственной защиты прав и свобод человека говорить, естественно, не приходится.

С учетом изложенных соображений в апреле 2002 года в Государственную Думу был внесен проект федерального конституционного закона, в котором предлагалось в п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" слова **"могут учреждаться"** заменить словом **"учреждаются"**. После без малого двухлетней проволочки законопроект был в итоге отклонен на основании отрицательного заключения Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Само это заключение, впрочем, трудно признать убедительным. Достаточно привести один из его ключевых аргументов против принятия внесенного проекта: "наличие в субъекте Российской Федерации Уполномоченного по правам человека не всегда создает большой уровень защищенности для жителей этого региона". Это своеобразный аргумент, которым при желании можно обосновать ненужность любого государственного института.

В целом, как представляется, Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" по-прежнему нуждается в императивной норме, предусматривающей **не возможность учреждения**, а именно **учреждение** должности уполномоченного по правам человека во всех субъектах Российской Федерации. Заявляя об этом, Уполномоченный руководствуется отнюдь не только стремлением обеспечить единообразный уровень защиты прав и свобод человека во всех субъектах Российской Федерации. Главное все же в том, что **институт региональных уполномоченных по правам человека реально востребован**. Как показывает опыт, во многих случаях нарушенные права и свободы могут быть оперативно восстановлены на месте события. Не происходит же этого зачастую потому, что органы государственной власти и местного самоуправления просто не ощущают присутствия **независимого должностного лица**, уполномоченного оценить их действия без скидки на "круговую поруку", "телефонное право" и другие распространенные "житейские понятия". Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации идеально приспособлен для выполнения таких функций. Конечно, при условии его подлинной независимости. Но это уже вопрос качества, а не организации государственной защиты прав и свобод человека.

В иных случаях масштаб или содержание конкретного нарушения прав и свобод человека требуют вмешательства федерального Уполномоченного. Приняв жалобу к рассмотрению, последний, как правило, сталкивается с необходимостью изучения обстоятельств на месте события нарушения. Уполномоченный может с этой целью направить в регион работников своего аппарата или обратиться за помощью к коллеге в субъекте Российской Федерации. Штатная численность аппарата Уполномоченного не превышает 200 человек, что совсем немного для страны таких размеров, как Россия. С учетом этого помощь коллег в регионе имеет для Уполномоченного особенно большое значение, а порой - незаменима.

Призывая вернуться к рассмотрению вопроса о введении императивной нормы, предусматривающей учреждение должности уполномоченного по правам человека во всех субъектах Российской Федерации, Уполномоченный отнюдь не стремится приобрести новых подчиненных. Региональные уполномоченные ему неподотчетны. Вообще говоря, принцип независимости и неподотчетности друг другу всех уполномоченных по правам человека представляется единственно верным. Ведь в пределах своей компетенции каждый из них несет всю полноту ответственности за обеспечение прав и свобод человека не перед какой-то вышестоящей инстанцией, а исключительно перед законом и руководствуясь своим пониманием справедливости.

Процесс становления института региональных уполномоченных по правам человека по-прежнему сталкивается с немалыми трудностями. Отчасти они носят вполне субъективный характер: в одних регионах органы государственной власти пытаются "руководить" деятельностью своих уполномоченных, в других - сами уполномоченные, склонны порой такое "руководство" принимать как должное, забывая о том, что частью вертикали власти не являются. Некоторые трудности, напротив, обусловлены объективными причинами.

Мандат регионального уполномоченного, определяемый в соответствии с конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации, ограничен рамками государственных и муниципальных органов власти субъекта Российской Федерации. Этот мандат не распространяется на региональные подразделения федеральных органов государственной власти, деятельность которых находится в исключительном ведении Российской Федерации. Так, например, поскольку как гражданско-процессуальное, так и уголовно-процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации, региональный уполномоченный не наделен правом обращаться в суд в защиту прав и свобод граждан, знакомиться с уголовными и гражданскими делами и делами об административных нарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Это, однако, не означает, что в описанных выше ситуациях региональные уполномоченные полностью лишены инструментов защиты прав и свобод человека. Они могут обратиться к федеральному Уполномоченному с просьбой принять к рассмотрению поступившую к ним жалобу. Как показывает опыт, жалобы граждан, направляемые федеральному уполномоченному его коллегами из регионов, чаще всего соответствуют установленным критериям приемлемости: хорошо обоснованы и документированы, снабжены экспертным заключением. В результате, такие жалобы удается рассматривать в более интенсивном режиме, а эффективность вмешательства федерального Уполномоченного - возрастает. При необходимости региональный уполномоченный по согласованию с федеральным уполномоченным может выступать в качестве его представителя в региональных подразделениях федеральных органов государственной власти.

Федеральный Уполномоченный имеет соглашения или меморандумы о порядке взаимодействия и сотрудничества с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Главной военной прокуратурой, МВД России, Минобороны России, ФСИН России и др. Многие из региональных уполномоченных последовали этому примеру, подписав аналогичные собственные соглашения или протоколы о сотрудничестве с соответствующими региональными подразделениями федеральных органов государственной власти.

Взаимодействие федерального и региональных уполномоченных на постоянной основе осуществляется в рамках Координационного совета уполномоченных по правам человека, созданного в 2001 году. На заседаниях Координационного совета (проводимых не реже двух раз в год) его члены обмениваются опытом государственной правозащитной работы, согласовывают концептуальные и методологические подходы к проблемам обеспечения прав и свобод человека, встречаются с руководителями федеральных министерств и ведомств.

В 2008 году состоялось два заседания Координационного совета. На первое из них была приглашена Министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Во втором заседании принял участие Министр внутренних дел Российской Федерации.

По итогам встреч уполномоченных с членами федерального правительства были достигнуты договоренности: о включении представителя Координационного совета - Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области - в состав Общественного Совета при Минздравсоцразвития России; о регулярных (не реже двух раз в год) встречах региональных уполномоченных по правам человека с руководством министерств (главных управлений) внутренних дел своих регионов.

Еще одной важной формой сотрудничества уполномоченных по правам человека являются методические семинары повышения квалификации для работников их аппаратов. С 2005 года совместно с региональной общественной организацией "Независимый экспертно-правовой совет" для них же проводятся и ежегодные "круглые столы" по юридической тематике.

В целях распространения опыта, накопленного аппаратом федерального Уполномоченного, региональным уполномоченным направляются методические материалы с описанием наиболее важных и типичных дел, а также работы по их рассмотрению. В 2007 году был опубликован сборник "Использование Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации судебных механизмов защиты нарушенных прав граждан". В 2008 году подготовлен к печати сборник "Права человека в деятельности правоохранительных и судебных органов". Материалы обоих сборников размещены также на сайте Уполномоченного.

В рамках взаимодействия уполномоченных по правам человека в 2008 году был рассмотрен специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Пермском крае "Проблема пыток и жестокого обращения с гражданами в деятельности правоохранительных органов и учреждений в Пермском крае". В связи с особой актуальностью затронутых в докладе вопросов по инициативе

региональных уполномоченных осуществлен сбор информации по той же тематике в других субъектах Российской Федерации.

По предложению Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области изучена проблема соблюдения прав осужденных на помилование. При этом было констатировано, что сроки рассмотрения ходатайств о помиловании не поддаются прогнозированию, а шанс быть помилованным выпадает в итоге всего одному из 35 осужденных, подавших ходатайство.

Совместно с Уполномоченным по правам человека в Кемеровской области издана брошюра "Мониторинг соблюдения прав человека в деятельности правоохранительных органов и пенитенциарных учреждений", в которую вошли разделы по проблемам соблюдения прав осужденных на помилование, а также по проблемам, связанным с жестоким, бесчеловечным обращением с гражданами в деятельности правоохранительных органов, учреждений ФСИН России.

По запросам коллег в субъектах Российской Федерации Уполномоченный осуществляет юридическую экспертизу региональных законов и законопроектов, регулирующих статус уполномоченного по правам человека, а также практику их применения на соответствие действующему федеральному законодательству.

В законодательстве всех субъектов Российской Федерации, где учрежден институт уполномоченного по правам человека, содержится норма о подготовке им ежегодного доклада, подлежащего направлению главе администрации, а также руководителям законодательной и судебной власти в субъекте Российской Федерации. По отдельным особо острым вопросам соблюдения прав и свобод человека региональный уполномоченный может выступать со специальными докладами.

К сожалению, региональные органы власти порой воспринимают доклады своих уполномоченных по правам человека весьма болезненно. В подобных случаях федеральный Уполномоченный бывает вынужден направить в регион свое письменное заключение на доклад коллеги. Так, в 2008 году в связи с обращением Уполномоченного по правам человека в Самарской области, руководству области направлено положительное заключение на вызвавший его неодобрение специальный доклад "Право на жилище и право на благоприятную окружающую среду: конфликт интересов и методы урегулирования".

### **Международная деятельность Уполномоченного**

Мандат Уполномоченного предусматривает защиту прав российских граждан за рубежом, иностранных граждан и лиц без гражданства - на территории Российской Федерации, а также обмен методическим опытом и сотрудничество с национальными правозащитными институтами других стран и с международными правозащитными структурами. По традиции все указанные направления работы Уполномоченного принято относить к его **международной деятельности**, хотя, как нетрудно понять, подобное определение носит во многом условный характер. Причем не только потому, что свои запросы и рекомендации по обращениям российских граждан из-за рубежа Уполномоченный направляет, как правило, в МИД России, а по обращениям иностранных граждан, а равно и лиц без гражданства, - в соответствующие государственные органы Российской Федерации.

Во-первых, деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод, не отменяя и не изменяя компетенции "профильных" государственных органов. Уже по этой причине деятельность Уполномоченного в принципе ограничена пределами Российской Федерации.

Во-вторых, в соответствии с законом Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Тем самым в своих рабочих контактах с зарубежными партнерами Уполномоченный лишен возможности выступать в качестве официального представителя Российской Федерации, поскольку такая роль предполагает выполнение инструкций вышестоящих государственных инстанций, что присуще международной деятельности всех должностных лиц государства, но несовместимо с независимым статусом Уполномоченного.

С учетом отмеченных выше особенностей своего правового статуса, Уполномоченный осуществляет международную деятельность в области защиты прав человека по мере необходимости и при наличии для этого особых предпосылок. К последним, в частности, относится весь комплекс вопросов защиты социальных, имущественных и иных прав граждан, ранее проживавших в союзных республиках СССР. Подобные вопросы носят по преимуществу "неполитический" характер и, как правило, эффективно разрешаются в рамках прямого взаимодействия Уполномоченного со своими коллегами в постсоветских государствах. Обмен опытом защиты прав человека с национальными правозащитными институтами

других стран, международными правозащитными структурами и неправительственными организациями осуществляется Уполномоченным на постоянной основе и строго в пределах его компетенции.

Тезис о том, что защита прав и свобод человека должна быть лишена политических пристрастий и конъюнктурных соображений, стал характерным для рассуждений большинства теоретиков правозащитной деятельности. На практике, однако, добиться этого пока удается не всегда. Время от времени даже простая констатация фактов нарушений прав человека воспринимается в различных властных сферах как политическая акция со стороны оппозиции, действующей по "указке извне". В свою очередь, и политическая оппозиция не прочь использовать правозащитную тематику для собственных атак на правительства. Особенно характерно такое положение для стран развивающейся демократии. Избавиться от своего рода "детской болезни" политизации правозащитной тематики нелегко, но избавляться все равно надо. Средства "лечения" известны. Правительства должны научиться по-настоящему беспристрастно и принципиально реагировать на нарушения прав и свобод каждого человека вне зависимости от его политических и иных убеждений. Опыт показывает, что нарушения прав человека могут случиться повсюду. Но зрелость демократии определяется способностью государства их честно признавать и устранять, а институтов гражданского общества - сотрудничать с государством, видеть в нем союзника и единомышленника. Такое понимание целей и задач правозащитной работы Уполномоченный стремился донести до своих зарубежных партнеров. Например, в рамках Российско-американского "круглого стола" по проблемам демократии и прав человека, сопредседателем которого он является вместе с президентом Фонда Карнеги Дж. Мэтьюз. Последние два года заседания этого форума представителей научной и правозащитной общественности проводятся попеременно в России и США при поддержке правительств двух стран. Главной особенностью "круглого стола" является то, что по взаимной договоренности его участники говорят прежде всего о собственных проблемах, а не о проблемах другой стороны. Как представляется, именно такой подход позволяет наладить продуктивный обмен опытом защиты прав человека, свободный от политизированной полемики и взаимных обвинений.

В целом же лейтмотивом всех рабочих контактов Уполномоченного с представителями зарубежных правозащитных институтов был тезис о том, что защита прав и свобод человека - это не улица с "односторонним движением", а сложный процесс взаимного обогащения опытом и идеями, опирающийся на понимание и уважение исторических особенностей каждой страны.

Как уже отмечалось, одним из важных направлений международной деятельности Уполномоченного остается его тесное **сотрудничество с национальными правозащитными институтами постсоветских стран**. Бывшие граждане единого советского государства нередко обращаются к Уполномоченному в связи с невозможностью своевременного получения разного рода справок и документов, например о трудовом стаже или увечье с прежнего места жительства, волею обстоятельств оказавшегося ныне в другом государстве. От ранее проживавших в союзных республиках СССР граждан России поступают жалобы на неудовлетворительное рассмотрение в странах СНГ имущественных споров с их участием. Проживающие в странах СНГ или посещающие эти страны граждане России нередко обращаются к Уполномоченному в связи с ущемлением их прав на получение образования на русском языке, на поддержание связей с родиной, на защиту со стороны консульских учреждений Российской Федерации и т.д. Также имеются в почте Уполномоченного и обращения граждан стран СНГ, сталкивающихся порой с ущемлением их прав на территории России.

Большинство подобных обращений рассматривается Уполномоченным во взаимодействии со своими коллегами (омбудсманами) в странах СНГ на основе двусторонних соглашений о сотрудничестве или в рабочем режиме.

В процессе такой работы зачастую выявляются факты нестыковок в законодательствах стран СНГ, несоответствия отдельных положений их законодательства действующим в СНГ соглашениям или даже самих этих соглашений российскому законодательству.

Так, например, согласно законодательству Республики Казахстан, удовлетворение требований работников, пострадавших от трудового увечья, осуществляется государством лишь в случае их включения в реестр требований кредиторов первой очереди в процессе ликвидации предприятия-ответчика, но за недостаточностью его имущества не погашенных и по этой причине возложенных судебным решением на государство. О самом же процессе ликвидации предприятия-ответчика заинтересованные лица могут узнать из обязательной в таких случаях публикации в казахстанской прессе. Переехавшие из Казахстана в Россию на постоянное жительство граждане не имеют возможности отслеживать публикации казахстанской прессы об инициировании процедуры ликвидации предприятия, а значит, не в состоянии попасть в число кредиторов первой очереди. В итоге их требования остаются без удовлетворения, что представляет собой нарушение действующего в СНГ Соглашения о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем,

профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей от 9 сентября 1994 года.

Устранить эту нестыковку должен помочь подготовленный Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации проект нового Соглашения о взаимном признании прав граждан на страховое обеспечение (возмещение вреда) в связи с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием, находящийся в настоящее время на межминистерском согласовании в рамках СНГ.

В сентябре 2008 года к Уполномоченному обратилась гражданка Узбекистана К. По утверждению заявителя, пограничные органы Российской Федерации воспрепятствовали ее свободному выезду из России в Нидерланды со ссылкой на межправительственное российско-узбекистанское Соглашение о взаимных поездках граждан. Пограничные органы Российской Федерации предприняли эти действия, несмотря на наличие у заявителя действительного заграничного паспорта Республики Узбекистан.

Статья 3 упомянутого Соглашения содержит положение о том, что "Стороны обязуются пропускать в третьи государства граждан... государств Сторон, имеющих действительные и надлежащим образом оформленные в соответствии с национальным законодательством государств Сторон документы на право пересечения границы". Дело, однако, в том, что законодательство Узбекистана устанавливает для граждан Узбекистана свободный порядок выезда в страны СНГ и разрешительный, на основе соответствующей отметки в паспорте - во все остальные государства. В силу этого действительный заграничный паспорт Республики Узбекистан, не имеющий такой разрешительной отметки, дает гражданину Узбекистана право на законных основаниях находиться на российской территории, но не позволяет выехать из России в третью страну. Между тем ст. 27 Конституции России гарантирует право свободного выезда за пределы Российской Федерации для каждого, кто на законных основаниях находится на территории Российской Федерации. Таким образом, **ст. 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Узбекистан от 30 ноября 2000 года, как представляется, находится в прямом противоречии со ст. 27 Конституции Российской Федерации**. При этом следует учитывать, что согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 15.07.1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации", "**международные договоры Российской Федерации заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации**".

Уполномоченный был вынужден обратиться к Президенту Российской Федерации с просьбой дать поручение соответствующим российским ведомствам приостановить применение упомянутого Соглашения, уведомить об этом узбекистанскую сторону и вступить с ней в переговоры о заключении соглашения о взаимных поездках граждан в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации. Через три месяца ответ на это обращение Уполномоченного к Президенту Российской Федерации поступил из МИД России. В ответе со ссылкой на упомянутое Соглашение указывалось на обязательство сторон "предпринимать меры к недопущению выезда в третьи государства лиц, которым выезд закрыт компетентными органами сторон". На этом основании МИД России не поддержал предложение Уполномоченного о пересмотре Соглашения.

Уполномоченный не может согласиться с такой позицией. По его мнению, в демократическом правовом государстве запрет на выезд не в "третьи государства", а вообще за границу может применяться лишь к конкретным лицам, в то время как разрешительная отметка в паспорте Республики Узбекистан вводит этот запрет для всех, кто разрешения на выезд не имеет. Такой порядок нарушает право на свободу выезда из нашей страны, гарантированный Конституцией Российской Федерации, каждому, кто на законных основаниях находится на ее территории.

В поле зрения Уполномоченного уже давно остается сложная проблема защиты прав российских моряков, работающих по найму на судах под флагами других государств. Суть этой проблемы в том, что целый ряд соглашений о торговом судоходстве между Правительством Российской Федерации и правительствами других государств, как бы по инерции советского периода нашей истории, содержат положение, не позволяющее членам судового экипажа, имеющим гражданство одной договаривающейся стороны, обращаться с иском в суды другой договаривающейся стороны иначе как по просьбе своего консульского учреждения.

Как показывает опыт, необходимость обращения в судебные органы другого государства возникает у членов экипажа, например, в случае длительной невыплаты заработной платы при продолжительном нахождении судна в иностранном порту. В подобных ситуациях запрет на обращение в местный суд лишает российских моряков возможности защитить свои права в судебном порядке, ибо до российского суда им зачастую просто не добраться.

По мнению Уполномоченного, такое положение ущемляет право российских моряков на доступ к правосудию, гарантированное им такими международно-правовыми документами, как Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах. Больше того, правовой анализ этого положения, проведенный Верховным Судом Российской Федерации на примере межправительственного российско-греческого Соглашения о торговом судоходстве, выявил возможность возникновения коллизии между указанным Соглашением и нормами ратифицированной Россией в 1999 г. Международной конвенции об унификации некоторых правил, касающихся ареста морских судов от 10 мая 1952 года. Обоснованные возражения Уполномоченного встретили категорическое неприятие Министерства транспорта Российской Федерации, сославшегося на то, что аналогичные положения содержались в соглашениях о торговом судоходстве, признанных нашей страной в порядке правопреемства СССР. Никаких иных аргументов в пользу сохранения положения, явно ущемляющего права российских моряков, Минтранс России не привел. (Весьма показательно, однако, что такие же соглашения, заключенные нашей страной с Испанией, 2001 год, и Панамой, 2003 год, этого положения не содержат.)

Так или иначе, 19 мая 2008 года, то есть спустя семь лет после его подписания, указанное Соглашение с Правительством Греции все же прошло процедуру окончательного согласования в Минтрансе России. При этом Минтранс России заверил Уполномоченного в том, что в кратчайшие сроки совместно с МИД России разработает инструкцию, определяющую порядок защиты прав российских моряков. Была ли в итоге эта инструкция разработана, Уполномоченному не известно. В любом случае, Уполномоченный исходит из того, что вопросы защиты прав человека должны решаться на основе законов и международных соглашений, а никак не ведомственных инструкций.

Уполномоченный продолжит изучение вопросов защиты прав российских моряков, включая и изложенную выше проблему их доступа к правосудию. В этой связи Уполномоченный разделяет позицию Российского профсоюза моряков о необходимости пересмотра всех двусторонних соглашений Российской Федерации, содержащих положения, ограничивающие доступ моряков к правосудию в странах-участниках этих соглашений.

Постоянно проживающие или временно пребывающие за рубежом российские граждане обращаются к Уполномоченному за защитой своих прав, порой нарушаемых местными властями. Как уже отмечалось, в большинстве случаев после внимательного изучения этих обращений Уполномоченный направляет их со своими рекомендациями в компетентные государственные органы Российской Федерации. Алгоритм взаимодействия достаточно отработан, а его эффективность в целом высока. Бывают, увы, и неудачи. Не вполне удовлетворительно решаются, в частности, вопросы передачи в Россию для отбывания наказания лиц, приговоренных за рубежом к лишению свободы. С кем-то, как, например, с Узбекистаном, у России нет соответствующего межгосударственного соглашения. Кто-то, как, например, власти Объединенных Арабских Эмиратов, в качестве условия передачи в Россию требуют от осужденного россиянина возместить причиненный ущерб. Кто-то из обратившихся к Уполномоченному лиц затрудняется подтвердить свою принадлежность к гражданству Российской Федерации. Трудности возникают и при обращении к Уполномоченному лиц, имеющих наряду с российским еще и гражданство страны пребывания. О подобных ситуациях следует сказать подробнее.

Российское законодательство не содержит запрета на приобретение гражданами Российской Федерации гражданства других стран. Проблема, однако, в том, что при отсутствии специального соглашения о двойном гражданстве носитель двух гражданств - России и конкретного государства - на территории этого государства не может рассчитывать на защиту своих прав и покровительство со стороны России. А на территории России - на защиту своих прав со стороны государства, гражданство которого приобрел в дополнение к российскому. С учетом этого важного обстоятельства мандат Уполномоченного не распространяется, например, на носителей российского и израильского гражданства, пребывающих на территории Израиля. В тех случаях, которые Уполномоченный в силу разных причин склонен рассматривать как исключительные, он готов использовать авторитет своего института для прямого обращения к органам государственной власти другого государства в поисках справедливости, гуманизма или снисхождения для конкретных лиц, имеющих гражданство Российской Федерации.

В сентябре 2008 года к Уполномоченному обратилась гражданка Российской Федерации Б., имеющая также гражданство Израиля. В течение ряда лет заявитель проживала в Израиле, куда выехала вместе с матерью. После развода с мужем Б. вернулась в Россию вместе со своей несовершеннолетней дочерью. По иску бывшего мужа Б. один из израильских судов принял решение о "незаконном вывозе ребенка" и за "соучастие" в этом деянии приговорил к лишению свободы мать Б., женщину преклонного возраста.



Со своей стороны, Уполномоченный, констатировав отсутствие правовых оснований для действий в интересах заявителя, счел тем не менее возможным обратиться к Президенту Государства Израиль с просьбой о помиловании матери Б. с учетом ее преклонного возраста, а также безупречной репутации. При этом Уполномоченный никоим образом не пытался поставить под сомнение решение израильского суда и руководствовался лишь своим пониманием справедливости в отношении лица, имеющего гражданство обоих государств.

На момент подписания настоящего доклада вопрос о помиловании матери Б. оставался нерешенным.

В целом, оценивая это необычное дело, Уполномоченный хотел бы с особым удовлетворением отметить активное участие Посольства Российской Федерации в общих усилиях по его справедливому разрешению.

В сентябре 2008 года к Уполномоченному обратилась гражданка Российской Федерации Ш., чей муж, в прошлом государственный и политический деятель Туркменистана, шесть лет назад был приговорен судом этого государства к пожизненному заключению за участие в попытке государственного переворота. Муж Ш. также, как и она, имеет гражданство Российской Федерации, что полностью подтверждается имеющимися документами. Напротив, наличие у него гражданства Туркменистана до конца не установлено. Впрочем, это обстоятельство никак не влияет на суть проблемы, ибо Российская Федерация имеет с Туркменистаном Соглашение об урегулировании вопросов двойного гражданства, позволяющее ей защищать права и интересы своих граждан на территории Туркменистана даже при наличии у них гражданства этого государства. Сама же проблема в том, что все эти годы муж Ш. лишен возможности поддерживать контакт как с женой, так и с российским консульским учреждением. Ничего не известно ни о месте его содержания, ни о состоянии здоровья. Все это грубо нарушает его права, защита которых - конституционная обязанность государства и, прежде всего, МИД России.

Рассмотрев обращение Ш., Уполномоченный обратился в МИД России с просьбой поставить перед властями Туркменистана вопрос о судьбе содержащегося в заключении в Туркменистане гражданина Российской Федерации. В своем ответе МИД сообщил о том, что попытка поставить перед туркменскими властями указанный вопрос "может отрицательно сказаться на позитивном настрое двустороннего диалога между нашими странами", а потому преждевременна.

Уполномоченный считает такой подход неприемлемым и, по сути дела, абсурдным. Получается, что Россия готова защищать права своих граждан только в тех странах, отношения с которыми у нее не складываются.

Кроме мужа Ш. по делу о попытке государственного переворота в Туркменистане были задержаны еще как минимум четыре гражданина России, а также один гражданин США и шесть граждан Турции. В результате настойчивых усилий американской и турецкой дипломатии гражданин США был вскоре освобожден, а граждане Турции - переданы для отбывания наказания на родине. Напротив, муж Ш. и все остальные российские граждане фактически исчезли без следа.

Руководствуясь ст. 2 Конституции Российской Федерации, провозглашающей права человека высшей ценностью, а защиту этих прав - обязанностью государства, Уполномоченный будет добиваться от МИД России и всех других органов государственной власти реальных действий в защиту прав российских граждан, проходящих по делу о попытке государственного переворота в Туркменистане, на поддержание контакта с родственниками и с российским консульским учреждением.

20 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея ООН приняла документ под названием "Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека" (так называемые "Парижские принципы"). С тех пор правозащитные органы ООН, в настоящее время представленные Советом ООН по правам человека, осуществляют аккредитацию национальных правозащитных институтов на предмет их соответствия указанным Парижским принципам. В рамках этой процедуры в 2001 году институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был присвоен статус наблюдателя ("Б").

В 2008 году аппарат Уполномоченного подготовил заявку на присвоение институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации высшего аккредитационного статуса "А". В начале ноября 2008 года эта заявка была рассмотрена Подкомитетом по аккредитации Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов при Совете ООН по правам человека. По итогам рассмотрения российской заявки, а также всего массива приложенных к ней документов - извлечений из российского законодательства, докладов Уполномоченного и других материалов о его деятельности - институту Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Федерации был присвоен искомый статус "А" как национальному правозащитному институту, находящемуся в полном соответствии с указанными Парижскими принципами.

## **О награждении медалью Уполномоченного по правам человека**

### **в Российской Федерации**

Согласно утвержденному 18 июля 2005 года Положению о медали "Спешите делать добро", ею ежегодно награждаются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, а также юридические лица, внесшие большой вклад в дело защиты прав и свобод человека. Главным критерием для присуждения медали является не просто образцовое выполнение должностным лицом или общественным деятелем своих прямых обязанностей, но, прежде всего, самоотверженность, героизм и мужество, проявленные в ситуации реальной угрозы правам человека, гражданственные действия и поступки, совершаемые "по воле сердца", порой "за гранью возможного".

Представления к награждению медалью "Спешите делать добро" вносят правозащитные организации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, Экспертный совет при федеральном Уполномоченном, государственные учреждения и организации Российской Федерации. Решения о награждении принимаются специально созданной Комиссией и утверждаются Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Награждение производится 10 декабря - в День принятия Всеобщей декларации прав человека.

В 2008 году медали Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации были удостоены:

**1. Лариса Богораз (посмертно), Наталья Горбаневская, Павел Литвинов, Вадим Делоне (посмертно), Владимир Дремлюга, Виктор Файнберг, Константин Бабицкий (посмертно), Татьяна Баева - советские правозащитники, участники демонстрации против ввода войск СССР и других стран Варшавского договора в Чехословакию в 1968 году.**

25 августа 1968 года, спустя четыре дня после ввода войск СССР и других стран Варшавского договора в Чехословакию, эти самоотверженные люди вышли на Красную площадь, чтобы открыто заявить о поддержке борьбы чехословацкого народа за свободу и демократию. По меткому выражению современника, своим героическим поступком они спасли честь и достоинство нашего общества. Неслыханное по тем временам публичное выражение несогласия с действиями властей стало, по сути дела, первым шагом на долгом пути СССР к демократии.

Награждение славной "восьмерки" правозащитников медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации приурочено к 40-летию их Поступка.

**2. Виктор Александрович Шмыров - ученый-историк, писатель, педагог, общественный деятель, инициатор создания Музея истории политических репрессий в СССР.**

Виктор Шмыров 15 лет назад во главе немногочисленной группы энтузиастов начал создавать на месте бывшей колонии политических заключенных в Чусовом районе Пермского края Музей истории политических репрессий в СССР. Сегодня музей стал местом регулярных встреч бывших политических заключенных из всех постсоветских стран.

Сегодня Музей истории политических репрессий в СССР входит в международную Коалицию музеев совести, реально претендует на включение в список Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Сохранение памяти о трагических страницах истории нашего народа, создание на базе музея Центра гражданского образования и воспитания, а также Центра демократии стало делом всей жизни ученого, гражданина и патриота Виктора Шмырова.

**3. Матушка Нонна, настоятельница Богоявленского Аланского женского монастыря.**

18 марта 2004 года Указом епископа Ставропольского и Владикавказского православное сестричество Свято-Успенского скита города Алагир Республики Северная Осетия - Алания было преобразовано в Богоявленский Аланский женский монастырь. В декабре этого же года старшая сестра монастыря - монахиня Нонна (Багаева) была назначена его настоятельницей.

По ее инициативе в трагические дни Беслана на территории монастыря был создан реабилитационный Центр для жертв теракта, в котором прошли медицинскую и психотерапевтическую реабилитацию многие из пострадавших.

**4. Николай Владимирович Никитенко - спасатель 1-го класса отряда ЦЕНТРОСПАС МЧС России и Андрей Юрьевич Филиппов, врач анестезиолог-реаниматолог Полевого многопрофильного госпиталя "ВЦМК "Защита" Министерства здравоохранения и социального развития России, принявшие активное участие в спасении людей во время вооруженного конфликта в Южной Осетии в августе 2008 года.**

Почти за десять лет службы в отряде ЦЕНТРОСПАС Николай Никитенко участвовал в 179 спасательных операциях по ликвидации последствий землетрясений, сходов лавин, разливов рек, авиакатастроф во многих странах. Высокое мастерство, мужество и самоотверженность проявил он и при оказании помощи гражданскому населению, пострадавшему в ходе военного конфликта в Южной Осетии в августе 2008 года.

Андрей Филиппов оказывал экстренную медицинскую помощь пострадавшим от стихийных бедствий и катастроф в России, КНР и других странах. В ходе военного конфликта в Южной Осетии в августе 2008 года он установил своеобразный рекорд: в течение 30 с лишним часов не отходил от операционного стола, в тяжелейших условиях спасая жизни людей.

## **Заключение**

Настоящим ежегодным докладом Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации завершает пятилетний срок работы на своем конституционном посту.

Опыт истекших пяти лет не позволяет прийти к однозначным и тем более окончательным выводам о положении дел с правами и свободами человека в нашей стране. Причем не только потому, что сами подобные выводы всегда сугубо индивидуальны и эмоционально окрашены, а попытка привести их к некоему "общему знаменателю" чревата политизацией оценок, что несовместимо с мандатом Уполномоченного. Главное в том, что **переходный период, в который вступила Россия без малого двадцать лет назад, еще далеко не завершен**. Искренне желая видеть свою страну могучей, свободной и социально справедливой, мы, граждане России, пока не достигли консенсуса в том, что касается конкретного содержания этих понятий. Отсюда фрагментарность гражданского общества, зигзагообразность наших умонастроений и ориентаций, контрасты от абсолютного плюса к столь же абсолютному минусу в отношении к конкретным властям, чрезмерная порой склонность к обиде друг на друга и на весь мир, неуверенность, легко перерастающая в самоуверенность, а то и в гордыню. Все это - типичные составляющие эпохи быстрых и глубинных перемен. Так что окончательные оценки выставлять рано. И вряд ли это задача Уполномоченного.

Впрочем, одна простая констатация представляется уместной. При всем своем очевидном несовершенстве сегодняшняя **Россия - страна развивающейся демократии**. Оглядываясь на пройденный путь, сожалея о неиспользованных возможностях, но, помня о том, каких сценариев удалось избежать, отчетливо понимаешь: такое определение - это уже совсем немало. Слово "демократия" указывает в нем на вектор развития, а слово "развивающаяся" - не столько на процесс, сколько на те проблемы, которые предстоит решить. В частности, для того, чтобы защита декларированных в нашей Конституции прав и свобод стала осознанной потребностью граждан, а значит, государства и всего общества.

Право свободно выезжать за пределы Российской Федерации, равно как и беспрепятственно возвращаться на родину, реально гарантировано всем гражданам нашей страны. Зато право свободно выбирать место пребывания и жительства в собственной стране - обусловлено процедурой регистрации, которая иной раз только "прикидывается" уведомительной, а на самом деле остается все той же старой советской разрешительной пропиской.

Свобода слова, пусть и с немалым трудом и с не всегда оправданными ограничениями, утвердилась в России, хочется верить, бесповоротно. Образно говоря, в России, в отличие от СССР, можно смело ругать отнюдь не только американское руководство. Хуже, однако, обстоит дело с правом быть услышанным, которого пока что не хватает. Особенно это относится к носителям взглядов меньшинства.

Как и положено в социальном государстве с рыночной экономикой, право на защиту от безработицы четко декларировано в нашей Конституции. В какой, однако, степени обеспечивает искомую защиту

государственное пособие по безработице в размере 781 рубля при прожиточном минимуме, уже перевалившем за 4 тыс. рублей?

Подобные противопоставления можно продолжать еще долго, но сути дела это не меняет. В сфере создания реальных гарантий для практической реализации прав и свобод человека работы для всех - и государства, и общества - непочатый край. Надеюсь, что политическая воля резкой активизации для этой работы в предстоящий период будет крепнуть.

Свою часть работы в меру отпущенных сил и способностей выполняли в течение истекшего пятилетнего мандата Уполномоченный и сотрудники его аппарата. В среднем 30 тыс. жалоб - такова ежегодная норма достававшихся им обид и претензий граждан к тем, кто ими управляет. Не менее половины жалоб поступало обычно от лиц, не исчерпавших правовые средства защиты своих прав и свобод. Согласно закону Уполномоченный не может принять такие жалобы к рассмотрению. В подобных случаях он непременно направлял заявителям подробные рекомендации о формах и методах их дальнейших действий, фактически выполняя функции их юридического консультанта. Опыт показывает, что эти рекомендации Уполномоченного были порой очень важны для заявителей, особенно для тех, кто в силу разных причин слабо ориентировался в юридических процедурах.

По принятым к рассмотрению жалобам Уполномоченный при подтверждении факта нарушения прав заявителя принимал меры для их восстановления. Важно подчеркнуть, что в значительном большинстве случаев права заявителей нарушались не в силу каких-либо пробелов в законодательстве или просчетов государственной политики, а по причине плохого исполнения конкретными органами власти или должностными лицами своих обязанностей. Стремление угадать настроение начальства, сделать ему приятное и, не дай Бог, ничем не прогневать в сочетании с чиновным равнодушием к людям - извечная первопричина нарушения прав человека в нашей стране.

Тематика поступающих к Уполномоченному жалоб все эти годы оставалась практически неизменной. До двух третей жалоб приходилось на нарушения прав человека, во-первых, в процессе охраны общественного порядка, предварительного следствия, судопроизводства и исполнения наказаний, а во-вторых - в социально-экономической сфере. В целом подобные жалобы с некоторой долей условности можно квалифицировать как неполитические. Нельзя, однако, не понимать, что неспособность или инертность в обеспечении гражданских и социально-экономических прав граждан рано или поздно придает их борьбе за эти права все более отчетливый политический характер.

Жалоб на нарушение политических прав все эти годы было относительно немного. Впрочем, обольщаться не приходится: опыт как России, так и других стран показывает, что политические права обычно востребованы меньшинством населения. Что, разумеется, не делает задачу более полного обеспечения конституционных политических прав граждан России менее острой и актуальной.

Подводя итоги работы Уполномоченного, следует отметить две ярко выраженные проблемы, с которыми он столкнулся. Обе они обусловлены тем, что Уполномоченный не в состоянии добиться радикального улучшения правозащитной ситуации в России без понимания и поддержки со стороны государства и всего общества, без эффективной системы обратной связи. Ведь институт Уполномоченного - это дополнительное средство защиты прав и свобод граждан. Это государственный орган, но не орган государственной власти. Иными словами, Уполномоченный не может ничего приказать органам государственной власти. В каждом конкретном случае, опираясь на требования закона, а также на свой должностной и человеческий авторитет, Уполномоченный может лишь попытаться побудить их к восстановлению нарушенных прав и свобод человека.

В последнее время взаимодействие Уполномоченного с органами власти стало более деловым и, как следствие, более продуктивным, чем прежде. Его обращения в конкретные государственные ведомства реже остаются без своевременных ответов по существу поставленного вопроса. Напротив, удельный вес формальных отписок заметно снизился, хотя полностью порочная практика таких отписок не изжита. Проблема, однако, в том, что опыт успешного взаимодействия Уполномоченного с органами власти по конкретным делам крайне редко становится для самих этих органов уроком, прецедентом для подхода к аналогичным делам. Отнюдь не случайно поэтому, что многие органы власти снова и снова допускают идентичные или типологически близкие нарушения прав человека. А Уполномоченный, в свою очередь, вынужден раз за разом доказывать одно и то же одним и тем же органам власти.

Еще одна проблема - по-прежнему вялая и индифферентная реакция общества на оглашаемые Уполномоченным конкретные факты нарушения прав человека. По всей видимости, в нашей стране понимание того, что проблемы прав и свобод каждого члена общества прямо и непосредственно касаются всех, пока не сформировалось.

2008 год оказался во многом рубежным. Период экономического роста, и, как следствие, социального благополучия сменился кризисом. Краткосрочные прогнозы развития как российской, так и мировой экономики пока что не внушают оптимизма. Все это не может не сказаться как на деятельности государства, так и на жизни общества. В нынешних условиях им особенно требуются мудрость, выдержка, большая, чем прежде, способность к диалогу и сотрудничеству. Именно это - наилучший путь к преодолению трудностей и, в конечном счете, к полному воплощению в повседневную жизнь прав и свобод человека, провозглашенных Конституцией нашей страны.

**Уполномоченный по правам человека**

**в Российской Федерации**

**В. Лукин**

Москва,

17 февраля 2009 года