

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

От редакции

В редакцию пришло письмо из аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с просьбой о публикации доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В соответствии со ст. 30 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» устанавливается право Уполномоченного опубликовывать свои документы в периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации либо которые финансируются полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. С целью обеспечения большей открытости и гласности в деятельности Уполномоченного, осуществления правового просвещения граждан по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты, популяризации деятельности Уполномоченного редакция посчитала важным опубликовать этот доклад в Вестнике СПбГУ.

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2009 ГОД

(Основные положения)

Главный фактор, определяющий содержание доклада Уполномоченного, — динамика развития правозащитной ситуации в стране. Не отклоняясь от своей основной — правозащитной — деятельности, обусловленной требованиями Федерального конституционного закона, Уполномоченный одновременно изучает положение с правами человека в стране через призму конкретных нарушений и недостатков. Информацию о них он черпает из обращений граждан, а в случаях, имеющих, по его мнению, особое общественное значение, из многих других источников. **Уполномоченный видит одну из своих задач в том, чтобы обратить внимание общества и государства на реальные проблемы соблюдения прав человека, выявленные в процессе работы за год.** Задача эта особенно актуальна, ибо значительное число **нарушений прав человека в 2009 году имело системный и комплексный характер.**

К **системным**, по мнению Уполномоченного, могут быть отнесены нарушения прав человека, порожденные изъянами в законодательстве или в устойчивой практике его применения. К **комплексным** — нарушения сразу нескольких прав человека одним действием государственного органа или должностного лица.

Ниже приводятся извлечения из Доклада Уполномоченного за 2009 год, содержащие основные проблемы и выводы. Полный текст Доклада опубликован в «Российской газете» и на официальном сайте Уполномоченного.

1. О количестве и тематике обращений граждан

В 2009 году к Уполномоченному поступило 54 046 единиц входящей корреспонденции (обращений), из них жалоб — 32 043 единицы.

Тематика жалоб в целом соответствовала тенденциям последних лет. Каждая вторая жалоба касалась нарушений **личных прав** человека. Внутри этой категории был замечен рост количества жалоб, связанных с неэффективностью судебной системы, нарушением права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. Увеличилось количество жалоб, связанных с условиями отбывания наказаний в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Нарушениям **социально-экономических прав** граждан посвящена каждая четвертая жалоба. Количество жалоб по проблемам охраны материнства и детства в отчетном году выросло на одну треть.

Доля жалоб на нарушение **политических и культурных прав** граждан осталась невысокой, составив соответственно 1,6 и 0,6 % от общего числа поступивших жалоб.

2. Право на труд

Многие работодатели идут на пересмотр в сторону ухудшения условий труда и минимизации оплаты труда своих работников. Получили распространение увольнения, связанные с сокращением численности или штата работников без соблюдения работодателем предусмотренных законом процедур. Правовые механизмы, призванные защитить работников, практически не работают. Отмечается пассивность и неэффективность деятельности профсоюзов в защите прав работников.

Неукоснительно выполнить все требования, необходимые для объявления забастовки, предусмотренные ст. 410 Трудового кодекса, практически невозможно. **Конституционное право на забастовку неоправданно ограничено в законодательстве.**

3. Право на социальное обеспечение и медицинскую помощь

Коэффициент пенсионного замещения заработной платы остается крайне низким и в среднем не превышает 28 %. Этот показатель не дотягивает до стандартов, установленных Конвенцией № 102 МОТ и Европейской Социальной Хартии, — 40 % и 50–60 % соответственно.

Для решения задачи зарабатывания достойной пенсии **требуется определить общественно признанные критерии определения этой пенсии для работников с различной по размеру заработной платой. Необходимо законодательно установить как минимальный, так и максимальный размер пенсии по старости.** Социальные же пенсии необходимо бы уже сейчас законодательно привязать к прожиточному минимуму.

Остро стоит проблема трудовой занятости инвалидов. **Финансирование государственных программ помощи инвалидам должно осуществляться в приоритетном порядке, а не по остаточному принципу.**

Конвенция ООН о правах инвалидов была подписана в сентябре 2008 года Российской Федерацией, но до сих пор не ратифицирована.

4. Право собственности на имущество

Конституция Российской Федерации предполагает возможность принудительного изъятия имущества у собственника для государственных и муниципальных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения.

Отсутствуют четкая методология и критерии определения рыночной стоимости выкупаемого имущества. **Решение данной проблемы видится в унификации порядка ее определения.**

Ввиду размытости понятия «государственные и муниципальные нужды» решения об отчуждении собственности нередко принимаются без реальной в этом необходимости. **Следует законодательно разработать четкие критерии определения понятия «государственные и муниципальные нужды».**

Снос многоквартирных домов реализуется через заключение договоров (контрактов) с инвесторами предполагаемого строительства. Обязанности по расселению собственников жилых помещений выполняются инвесторами недобросовестно. **Необходимо усилить контроль со стороны органов местного самоуправления и государственной власти за реализацией инвестиционных контрактов и исключить практику рассмотрения судами исков о прекращении права собственности и изъятии имущества, подаваемых частными инвесторами.**

Процесс определения состава общего имущества в многоквартирном доме законодательно не регламентирован. **Его следовало бы разработать и нормативно закрепить.**

5. Политические права и свободы

Усилилась тенденция к подмене установленного российским законодательством уведомительного порядка проведения мирных собраний на фактически разрешительный. В правоприменительной практике появилось понятие «несогласованное мероприятие». Следует в этой связи напомнить о том, что **уведомительный порядок проведения публичных мероприятий не предполагает возможности «несогласования» органом власти уведомления об их проведении.**

Немало нареканий вызывает процедура досрочного голосования на местных выборах и практика голосования по открепительным удостоверениям. **Обе процедуры следовало бы усовершенствовать, сделав бланки открепительных удостоверений документами строгой отчетности и максимально защитив их от подделок.**

В связи с предложением Президента России отказаться от сбора подписей как механизма допуска политической партии к выборам **можно бы подумать о возвращении к практике разумного денежного залога.**

Имеет место плохая, политически ангажированная работа территориальных и участковых избирательных комиссий. Необходимо пересмотреть сложившуюся практику формирования участковых избирательных комиссий (возможно формировать их по аналогии процедуры, применяемой при отборе присяжных заседателей).

6. Право на свободу совести

Есть трудности с возвращением прежним владельцам или их историческим преемникам церковной собственности, выделением религиозным организациям участков для строительства культовых зданий. Регулярно происходят нападения на служителей культа и верующих; их избиения и убийства.

Неправовые и ненаучные термины «секта», «тоталитарная секта» и др. прочно укоренились в массовых изданиях. Уполномоченный приветствует учреждение Экспертного совета по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Минюсте России, **деятельность которого поможет исключить конфессиональную ангажированность и непрофессионализм экспертных заключений.**

Уполномоченный поддерживает проведение в ряде регионов эксперимента по преподаванию учебного курса «Основы религиозных культур и светской этики». Вместе с тем хотелось бы подчеркнуть, что в сфере духовного воспитания церковь с одной стороны, и многонациональное светское государство — с другой, не могут не преследовать отчасти разные цели. **Главная цель государства — помочь своим гражданам научиться уважать веру других.** При подведении итогов начинающегося эксперимента следовало бы, видимо, ответить на вопрос о том, выполнению какой из двух указанных выше целей он способствовал.

7. Права человека в сфере миграции и гражданства

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, практически провалена. Вместо запланированных 300 тысяч соотечественников, в 2007–2009 годах в рамках программы в Россию прибыло чуть больше 15 тысяч человек.

Недостаточная продуманность государственной миграционной политики проявилась в 2009 году в решении об отмене упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации бывших граждан СССР. **Уполномоченный всегда выступал за то, чтобы сделать такой порядок постоянным.**

Уполномоченный не раз обращался к проблеме изъятия российских паспортов у лиц, которым они были «выданы необоснованно». Позиция Уполномоченного состоит в том, что **все проживающие в России бывшие граждане СССР, необоснованно получившие российские паспорта вследствие ошибок должностных лиц консульской, паспортно-визовой и миграционной служб, должны быть признаны гражданами Российской Федерации.**

8. Права и законные интересы ребенка

Во многих регионах страны существуют трудности с выплатой пособий по уходу за ребенком, предоставлением льгот кормящим матерям, новорожденным и малолетним детям. **Вместе с тем совершенно недопустимо пересматривать в сторону сокращения пакет предоставляемых льгот.**

Решения, принимаемые судами в защиту детей, нередко не выполняются. **Этому способствует наличие пробелов в законодательстве и отсутствие должного усердия в работе судебных приставов.**

Все чаще возникают «международные» споры, связанные с детьми. **Было бы целесообразным предоставить любому гражданину возможность получить консультацию по вопросам семейного законодательства страны, гражданином которой является его будущий супруг или супруга.**

Органы власти многих субъектов Российской Федерации находят все новые предлоги для отказа в предоставлении жилья детям-сиротам. **Следует рассмотреть вопрос о внесении в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной**

поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» изменений, которые исключили бы такую возможность.

9. Права военнослужащих и граждан, призванных на военную службу

Проблемы обеспечения прав военнослужащих по-прежнему остаются острыми. Среди них: неуставные отношения; злоупотребление служебным положением; привлечение к работам, не обусловленным исполнением обязанностей военной службы; проблемы, связанные с расформированием военно-медицинских учреждений, и др.

Имеют место задержки с предоставлением жилья увольняемым со службы военнослужащим. Низка эффективность системы государственных жилищных сертификатов. Из-за разницы между рыночными ценами на жилье и номинальной стоимостью сертификата приобрести на него жилье без доплаты зачастую невозможно. Государство должно предоставлять военнослужащим реальное жилье, централизованно закупая его у застройщика, или полностью оплачивать его индивидуальное приобретение в форме субсидии.

Новая проблема — принуждение военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, к подписанию контракта. Необходимо полностью запретить подписание контрактов с военнослужащими по призыву до истечения срока их службы.

10. Права человека в местах принудительного содержания

Сохраняется проблема переполненности мест лишения свободы. **Заслуживают поддержки предложения Минюста и ФСИН России постепенно перевести значительную часть осужденных за менее тяжкие преступления в колонии-поселения.**

Размер денежных средств, которые могут быть израсходованы осужденными на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости, ранее рассчитывался из базовой суммы минимальной оплаты труда, составляющей сто рублей. **После неоднократных обращений Уполномоченного в 2009 году в ряд статей УИК РФ были внесены изменения, согласно которым размер разрешенных к расходованию осужденными денежных средств определен фиксированными суммами.**

Неблагополучным остается положение с обеспечением **права на труд лиц, осужденных к лишению свободы.** Почти половина осужденных при поступлении в исправительные учреждения не имеют профессиональных и трудовых навыков. Практикуется использование труда лиц, содержащихся в местах лишения свободы, без оплаты. **Это очень серьезное нарушение прав человека, особенно нетерпимое в условиях ограничения его свободы.**

Исполнение ч. 1 ст. 118 УИК РФ влечет за собой лишение осужденного права на длительное свидание и после выхода из штрафного изолятора. **Следует дополнить ч. 1 ст. 118 УИК РФ положением о том, что дисциплинарное наказание в виде водворения осужденного в штрафной изолятор приостанавливается на время длительного свидания, установленного для него в порядке очередности.**

В 2007 году в ст. 73 УИК РФ были внесены изменения, позволяющие направлять осужденных для отбывания наказания в любой субъект РФ. **Следует восстановить ст. 73 УИК РФ в прежней редакции, предусматривавшей направление осужденных для отбывания наказания в исправительные учреждения по месту их жительства или осуждения или в ближайшие исправительные учреждения в других субъектах РФ.**

11. Право на жизнь, достоинство, свободу, личную неприкосновенность и уважение личной жизни

Как известно, Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающий полную отмену смертной казни, подписан Россией, но до сих пор не ратифицирован. 19 ноября 2009 года было вынесено Определение Конституционного Суда Российской Федерации, в котором указано, что в настоящее время положения Уголовного кодекса РФ о смертной казни не могут применяться, поскольку сложившееся в нашей стране правовое регулирование права на жизнь ясно устанавливает запрет на назначение смертной казни и исполнение ранее вынесенных смертных приговоров. Приветствуя это решение Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченный **считает необходимым ратифицировать упомянутый Протокол № 6**. При этом Уполномоченный исходит из того, что, подписав Протокол № 6, Россия должна в полном объеме выполнять вытекающие из этого обязательства и до его предстоящей ратификации.

Требует анализа практика ликвидации членов незаконных вооруженных формирований в ходе боевых столкновений. Обстоятельства ликвидации редко подвергаются открытому и гласному исследованию в рамках состязательной процедуры, что создает возможности для злоупотреблений законом. **Проверка обстоятельств в ликвидации членов НВФ должна носить максимально транспарентный характер с обязательным участием защитника, имеющего доступ ко всем материалам дела.**

Вопросы административного задержания нуждаются в особом внимании контролирующих органов, которым стоило бы разобраться, например, в необоснованно узком толковании самого понятия «задержание», используемом в настоящее время. **Не признавая факт «задержания» во всех случаях ограничения свободы гражданина РФ, государство отказывает в праве обжаловать свои действия в судебном порядке.**

Подавляющее большинство сотрудников милиции воспринимает проверку документов как свое неотъемлемое и ничем не ограниченное право. **Установление личности человека есть вторжение в его частную жизнь и согласно закону может иметь место лишь в строго определенных случаях.**

Важным шагом в деле обеспечения права человека на личную жизнь является Федеральный закон «О персональных данных». **Вместе с тем многие его нормы работают неважно: неясность в их толковании, в определении целей обработки данных, отсутствие широкой информированности граждан о предоставленных им правах и др.**

Практика применения законодательства о защите жизни, достоинства, неприкосновенности частной жизни в России еще не сформирована. **Необходимо обратить внимание на изучение опыта Европейского Суда по правам человека, который вынес ряд прецедентных постановлений в этой области.**

11. Право на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство

Нарушения права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство встречаются практически на всех стадиях судебного процесса.

Требуют внимания вопросы обеспечения гласности и открытости судопроизводства. Практика принятия ведомственных нормативных актов, неправомерно обуславливающих фотосъемку и видеозапись разрешением председателя суда, а не судьи, председательствующего в судебном заседании, **является серьезным нарушением.**

Судопроизводство в России не вполне отвечает международным стандартам справедливости судебного разбирательства. Европейский Суд по правам человека все чаще устанавливает нарушение права на судебную защиту, равно как и на справедливое судебное разбирательство.

В сфере исполнительного производства сохраняются немалые проблемы, связанные с длительностью неисполнения судебных решений. **Порядок выплаты государством компенсации за нарушение права на судебную защиту нуждается в правовом регулировании.**

12. Право на эффективную государственную защиту

Государственные органы, призванные защищать права граждан, нередко сами их нарушают. Используя дискретность своих полномочий, должностные лица искусно подменяют процедуры проверки по обращениям граждан, принимая в итоге «законные» решения об отказах, когда защита прав заявителя даже не начиналась. Также используется механизм бесконечных отмен ранее вынесенных решений с их последующим повторным принятием. **Проверка по любому обращению граждан должна носить комплексный характер.**

Остро стоит проблема эффективности государственной защиты граждан от незаконных посягательств на их жизнь и здоровье со стороны сотрудников правоохранительных органов. Действующее уголовно-процессуальное законодательство распространяет презумпцию невиновности на сотрудников милиции. Вследствие этого на жертвы их произвола зачастую ложится обязанность доказывать наличие в действиях сотрудников правоохранительных органов состава преступления. **Следует расширить перечень решений и действий государственных органов и должностных лиц, которые подлежат обжалованию в рамках гражданского процесса.**

Применяемая в настоящее время система показателей эффективности работы правоохранительных органов небезупречна. Оценка эффективности их работы должна опираться на мнение граждан.

14. Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина

Уполномоченный правом законодательной инициативы не наделен. Деятельность по совершенствованию законодательства осуществляется им через обращение к субъектам права законодательной инициативы.

В 2009 году Уполномоченный направил субъектам права законодательной инициативы 42 предложения о совершенствовании законодательства, 15 правовых заключений на проекты федеральных законов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, 7 заключений на обращения судей Конституционного Суда по вопросам конституционности положений отдельных федеральных законов.

15. Взаимодействие с российскими и международными правозащитными структурами

Пункт 1 ст. 5 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» носит диспозитивный характер и предусматривает возможность учреждения

должности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. Уполномоченные по правам человека действуют в 51 субъекте Федерации, в 10 субъектах России приняты законы, но сами уполномоченные не назначены.

Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ осуществляется в рамках **Координационного Совета (в 2009 году КС проводился дважды)**.

Взаимодействие с общественными объединениями осуществляется в рамках работы Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека. Также Уполномоченный принимал к рассмотрению оперативную информацию от НПО о фактах нарушения прав и свобод человека.

В целях защиты прав российских граждан за рубежом, а также для обмена опытом государственной правозащитной работы Уполномоченный осуществляет взаимодействие с национальными учреждениями по защите прав человека более чем 50 стран мира.

16. Защита прав граждан России за рубежом

Во взаимодействии с компетентными органами осуществлялась защита прав российских граждан, находящихся за рубежом.

В 2009 году в поле зрения Уполномоченного все чаще оказывались конфликты между гражданами России, состоявшими ранее в браке с гражданами других государств; вопросы соблюдения прав российских моряков торгового флота; проблемы обеспечения прав граждан России, постоянно проживающих в Туркмении.

Отдельные государственные органы нашей страны зачастую проявляли недостаточную принципиальность в работе на этом важном направлении.

17. Вопросы взаимодействия с Европейским Судом по правам человека

Уполномоченный приветствует ратификацию в России Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающего реформирование Европейского Суда по правам человека.

В настоящее время сотрудничество с ЕСПЧ ограничено более или менее своевременной выплатой материальной компенсации, которую Европейский Суд своими решениями назначает заявителям из России. Верховный Суд Российской Федерации пока не выработал четкого механизма реализации своих собственных рекомендаций о необходимости учета решений Европейского Суда при отправлении правосудия во всех российских судах общей юрисдикции. В результате решения Европейского Суда в качестве источника совершенствования российской правоприменительной практики остаются по большому счету невостребованными судебными и иными органами. По данным МИД России, до 40 % поступающих в Европейский Суд «российских жалоб» подаются в связи с неисполнением решений российских судов. **Весьма актуальным представляется доведение до сведения всех российских судов информации о важнейших решениях Европейского Суда по делам, не касающимся жалоб из России.**

18. О награждении медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В целях поощрения подвижнической деятельности в области защиты прав и свобод человека учреждена медаль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Федерации «Спешите делать добро». Награждение производится 10 декабря — в день принятия Всеобщей декларации прав человека.

Среди награжденных двое погибших в минувшем году правозащитников — это Наталья Эстемирова (Чечня) и Макшарип Аушев (Ингушетия).

Итоги деятельности Уполномоченного в отчетном году неопровержимо свидетельствуют о том, что в деле обеспечения прав и свобод человека у России как государства и как общества имеются огромные резервы для самосовершенствования. Ключей же к этому два: эффективная обратная связь между обществом и государством, а также строгое, беспристрастное и невыборочное исполнение всех процедур, предусмотренных действующим законодательством. Используя механизм обратной связи, государство узнает о запросах и претензиях общества к своей работе. А строго, беспристрастно и невыборочно исполняя законодательство, обеспечивает всем своим гражданам право эти запросы формулировать и высказывать без страха и сомнений.

Обратная связь между обществом и государством как будто начинает налаживаться. Впрочем, говорить об этом с уверенностью не приходится, ибо накопленный груз взаимного непонимания еще очень велик и примеров демонстративного пренебрежения различными властями и к закону, и к мнению граждан своей страны по-прежнему немало.

Проблемы возникают со строгим и беспристрастным исполнением действующего законодательства. Едва ли не с любыми законами можно жить, если они применяются ко всем членам общества одинаково. При соблюдении этого условия излишне строгие или откровенно абсурдные законы долго не протянут. Они будут или отменены, или откорректированы. Напротив, при несоблюдении того же условия даже самый хороший закон превращается в инструмент произвола и нарушения прав человека.