

О соблюдении прав и свобод человека в России

Информация Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к заседанию Совета по правам человека ООН

21 января 2013 года.

1. Как неоднократно подчеркивал Уполномоченный в своих докладах и других официальных документах, анализируя проблемы соблюдения прав и свобод человека, он исходит из того, что **современная Россия является страной развивающейся демократии**. По мнению Уполномоченного, такое определение наиболее точно отражает исторически закономерный этап становления демократических институтов государства, равно как и демократических основ общественного сознания.

2. Развитию демократии, как и любому развитию вообще, в полной мере присущи внутренняя противоречивость, неравномерность, чередование фаз поступательного и попятного движения. Особое внимание следует при этом уделять оценке не столько сиюминутного состояния государства и общества, сколько общему вектору их развития. В рамках этой методологической установки Уполномоченный убежден в том, что **общий вектор развития России, при всех его немалых трудностях, направлен в сторону демократии**.

3. Уполномоченный отдает себе отчет в том, что в силу специфики своего мандата, главной задачей которого является вскрытие недостатков политики государства в области защиты прав человека, а не апология достижений этой политики, его оценки правозащитной ситуации в России могут оказаться скорее заниженными, нежели завышенными.

4. По мнению Уполномоченного, за последние двадцать лет в России была создана законодательная основа демократического правового государства. При условии их безукоризненного применения **Конституция и**

действующее законодательство Российской Федерации позволяют обеспечить соблюдение прав и свобод человека. Этому, к сожалению, препятствуют некоторые серьезные проблемы. Главная из таких проблем - по-прежнему недостаточная осведомленность многих граждан России о правах, которыми их наделила российская Конституция, и как следствие, неумение этими правами грамотно пользоваться. Вообще говоря, уровень правовой культуры как совокупности представлений и навыков, позволяющих государству и обществу разговаривать на одном языке и взаимодействовать в рамках одинаково понимаемых демократических процедур, все еще оставляет желать много лучшего. Это, в свою очередь, порождает другую актуальную проблему - **сохранения диссонанса между духом демократической Конституции и законодательства о правах и свободах человека, с одной стороны, и сложившейся практикой их применения, с другой.** Кроме того, следует сказать и о том, что в самое последнее время - в 2012 году - указанное законодательство было дополнено рядом новых актов, часть которых вызвала крайне неоднозначную реакцию гражданского общества (о чем речь ниже).

5. Со второй половины 2011 года в России отмечен заметный рост политической активности граждан, в основном обусловленный проведением парламентских и президентских выборов. В таких относительно новых для современной России условиях **неполитические по своей природе проблемы соблюдения прав и свобод человека зачастую оказываются заложником конкуренции различных политических сил.** Ответственность за это должны, как представляется, разделить правящая партия и ее оппоненты из лагеря оппозиции. Преодоление нездоровой политизации проблем соблюдения прав и свобод человека является одной из важнейших задач Уполномоченного. Честное и беспристрастное рассмотрение этих проблем не должно восприниматься ни как вызов государству, ни как средство достижения политических целей.

6. Последние четыре года мир живет в условиях экономического кризиса, который, естественно, ощущается и в России. В этой связи Уполномоченный считает необходимым отметить, что **правительство Российской Федерации смогло обеспечить выполнение большинства своих социальных обязательств перед гражданами, эффективно защитив их социально-экономические права.** Такой вывод вполне подтверждается и статистикой жалоб, поступающих к Уполномоченному. Вопреки ожиданиям, начиная с 2009 года их количество начало постепенно снижаться. Сказанное не означает, что все проблемы в сфере соблюдения социально-экономических прав удалось решить. Так, в частности, все более остро встает **проблема пенсионного обеспечения.** В настоящее время коэффициент пенсионного замещения заработной платы не дотягивает до нормы, установленной Конвенцией №102 МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения (1952), в соответствии с которой пенсия после 30 лет трудового стажа не должна составлять меньше 40% от заработной платы квалифицированного рабочего. Достичь этого показателя в ближайшие годы будет трудно в силу комплекса объективных трудностей и груза отложенных преобразований пенсионной системы. Кроме того, согласно ряду имеющихся прогнозов, в ближайшие годы в России ожидается замедление темпов экономического роста. В целом, таким образом, нагрузка на государство в части, касающейся выполнения его социальных обязательств будет возрастать. В связи с этим проблемы соблюдения социально-экономических прав граждан будут оставаться в фокусе приоритетного внимания Уполномоченного.

7. Свыше **50%** поступающих к Уполномоченному жалоб посвящены **нарушениям прав граждан сотрудниками правоохранительных органов и учреждений системы исполнения наказаний.** Налицо серьезнейшая проблема, системного решения которой пока не просматривается. Ясно лишь, что искомое решение должно носить комплексный характер, то есть

предусматривать как совершенствование законодательства и практики его применения, так и широкий комплекс воспитательных мер, адресованных не только сотрудникам правоохранительных органов, но и всему обществу.

8. Насущная проблема иного рода - практика применения законодательства, регулирующего конституционное право на мирные собрания. Само по себе указанное законодательство вполне отвечает существующим международным стандартам. На деле, однако, предусмотренная законом и по своей сути "техническая" процедура "согласования" с органом власти "уведомления" о проведении мирного собрания зачастую превращается в процедуру получения разрешения на него. В результате, установленный законом **уведомительный** порядок проведения мирных собраний фактически превращается в **разрешительный**. Нарушение которого чревато для вышедших на "несогласованное" собрание граждан применением к ним **полицейской силы, порой непропорциональной**. Подобные эксцессы чаще всего происходят в крупных городах, где политическая активность граждан традиционно высока.

9. Судебная защита является потенциально важнейшим, но по-прежнему наименее востребованным средством обеспечения прав и свобод человека. Причина в том, что несмотря на множество изменений к лучшему в организации отправления правосудия (среди которых: завершение формирования института мировых судей, внедрение практики доступа к суду посредством Интернета и видеоконференцсвязи, разработки правил свободного посещения судов и публикации судебных решений, установление права на компенсацию за нарушение сроков рассмотрения дел и за неисполнение судебных решений и др.) остается нерешенной ключевая для правосудия проблема доверия общества к судебной власти. Проблема эта возникла не на ровном месте и отнюдь не вчера: за ней долгие годы и десятилетия политизированных и, как правило, предсказуемых судебных решений по резонансным делам, уникально низкая доля оправдательных

приговоров (по некоторым оценкам, не выше 0,5 %). В целом, очевидно, что российскую судебную систему необходимо реформировать, не замалчивая ее недостатки, но и не забывая о достижениях. Следует, в частности, отметить, что в последние годы российские суды продемонстрировали готовность к принципиальной правовой оценке преступлений, которые совершаются на националистической почве. Суды нередко отклоняли иски о клевете, необоснованно возбуждавшиеся против журналистов должностными лицами. Заметным событием стал июньский 2011 года Пленум Верховного Суда, констатировавший, что пределы допустимой критики должностных лиц, в том числе профессиональных политиков, шире, чем в отношении частных лиц. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что критику государственным служащим своего руководства нельзя ограничивать, если она отвечает общественным интересам, а Высший Арбитражный Суд Российской Федерации постановил, что российские НКО не должны платить налог с пожертвований, которые они получают от иностранных доноров.

10. 2012 год оказался беспрецедентно "урожайным" на новые законы в сфере регулирования прав и свобод человека. Некоторые из них, по мнению Уполномоченного, заслуживают положительной оценки. Так, в апреле 2012 года в **Федеральный закон «О политических партиях»** были внесены изменения, согласно которым минимально необходимая для регистрации партии численность ее членов снижена с сорока тысяч до пятисот человек. Значительно упрощены и другие требования, предъявляемые к деятельности политических партий. В частности, теперь они будут представлять в Минюст России информацию о продолжении своей деятельности один раз в три года, а не ежегодно, как раньше. Также раз в три года партии будут представлять в ЦИК России свою финансовую отчетность. Как следствие этих изменений в законодательство о политических партиях количество поступающих к Уполномоченному жалоб на отказ в их регистрации резко сократилось.

В мае 2012 года вступили в силу важные поправки к **Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** и к **Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**. В соответствии с этими поправками губернаторы (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации) будут вновь избираться непосредственно гражданами, а не депутатами региональных законодательных собраний, как раньше..

К сожалению, наряду с законодательными актами, облегчающими реализацию гражданами их конституционных прав, были приняты и акты противоположного свойства. Так, в июне 2012 года весьма поспешно и без серьезного и широкого общественного обсуждения приняты **Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»** и **Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»**. Предусмотренные указанными поправками административные штрафы за нарушение порядка организации и проведения митингов и других публичных акций (до 1 миллиона рублей) оказались существенно выше, нежели штрафы, налагаемые, например, за такие уголовные преступления как умышленное уничтожение чужого имущества (до 40 тысяч рублей) или незаконная торговля сильнодействующими или ядовитыми веществами (до 40 тысяч рублей). Столь явное нарушение принципа соразмерности не может не быть оценено негативно.

В июле 2012 года был принят **Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»**, согласно которому **клевета** вновь стала уголовно наказуемым деянием. Оценивая принятие этой нормы как поспешное, Уполномоченный считает необходимым обратить

внимание на то, что только в декабре 2011 года клевета была переведена из категории уголовно наказуемых деяний в разряд административных правонарушений. Подобные законодательные скачки вряд ли стабилизируют правоприменительную практику.

Также в июле 2012 года был принят **Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»**. Этот закон устанавливает, что участвующие в "политической деятельности" и получающие "материальную помощь из иностранных источников" **некоммерческие организации** должны отныне регистрироваться в качестве "иностранного агента". Многие в новом законе вызывают в российском правозащитном сообществе серьезные сомнения. Одно из них состоит в том, что не имевшее до сих пор правового определения понятие "политическая деятельность" трактуется столь широко и расплывчато, что "иностранцами агентами" рискуют оказаться едва ли не все правозащитные организации, хотя бы часть бюджета которых составляют иностранные гранты. Главное же в том, что, получив клеймо "иностранного агента", правозащитные организации уже не смогут с прежней эффективностью осуществлять общественную деятельность, жизненно необходимую многим гражданам самой России. Со своей стороны, Уполномоченный убежден в том, что закон об "иностранцах агентах" должен вновь стать предметом всестороннего обсуждения.

11. Одним из существенных факторов в жизни и демократическом развитии России стала правозащитная деятельность возникшего в **1998** году института российских уполномоченных по правам человека. По состоянию на **октябрь 2012** года этот институт представлен **Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации** (национальным омбудсманом) и **66** уполномоченными по правам человека в субъектах Российской

Федерации. Органы власти всех уровней, а также российское гражданское общество в целом активно, заинтересованно, хотя, порой, и не без проблем, сотрудничают с национальным правозащитным институтом, с пониманием воспринимая его независимый конституционный статус.

В. Лукин

(15 октября 2012 г.)