***Марголина Т.И.,***

к. психол. н., профессор кафедры социальной работы и конфликтологии ПГНИУ,

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае

**РОЛЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПРОДВИЖЕНИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Российская Федерация подала заявку на вступление в Совет Европы 7 мая 1992 года. Процедура рассмотрения заявки была остановлена в феврале 1995 года в связи с конфликтом в Чечне. В сентябре 1995 года РФ приступила к поискам политического урегулирования конфликта, процедура рассмотрения заявки была возобновлена. В заключении ПАСЕ №193 от 21 января 1996 года положительно проголосовала по заявке России на вступление в Совет Европы.

Процедура присоединения Российской Федерации к Уставу Совета Европы и к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы заняла всего 4 дня: соответствующие федеральные законы о присоединении были приняты Государственной Думой 21 февраля, одобрены Советом Федерации 22 февраля, подписаны Президентом РФ 23 февраля, вступили в силу 24 февраля 1996 г.

Официальный прием на церемонии в Страсбурге 28 февра­ля 1996 г. сопровождался подписанием от имени Российской Федерации ряда европейских конвенций. Таким образом Российская Федерация стала 39-м государством-членом Совета Европы, когда были подписаны до подключившись к осуществлению целей Организации: обеспечение большего единства европейцев путем продвижения принципов защиты прав человека, плюралистической демократии и верховенства закона.В год 20-летия вступления Российской Федерации в Совет Европы на международной научной конференции в г. Москва «Роль образования и исследований в области прав человека в продвижении стандартов Совета Европы», организованной Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Национально-исследовательским университетом "Высшая школа экономики" и Советом Европы, были представлены созданные на европейском уровне межгосударственные механизмы защиты прав человека, и прежде всего, механизм индивидуальной защиты в Европейском Суде по правам человека в случаях нарушения личных и политических прав, закреплённых в Конвенции по защите прав и основных свобод человека и гражданина. С момента ратификации Конвенции до 2015 года было принято 1720 Постановлений ЕСПЧ по делам против Российской Федерации. Преимущественно решения Суда касались нарушений права на справедливое судебное разбирательство, права на свободу и личную неприкосновенность, унижающее достоинство обращение и защита имущества[[1]](#footnote-1). Безусловно, не все жалобы рассматриваются по существу с итоговым принятием Постановления ЕСПЧ, к примеру, лишь только по состоянию на 01.01.2015 было подано 9934 дел, 6098 из которых были признаны неприемлемыми и возвращены.

В период с 2005 по 2015 в Европейском суде по правам человека от Пермского края было рассмотрено 18 дел. В основном жалобы были направлены на нарушение ст.6 Европейской конвенции по правам человека (Право на справедливое судебное разбирательство) – 11 жалоб, ст. 3 (Запрещение пыток) –6 жалоб, на нарушение ст.8 (Право на уважение частной и семейной жизни) – 3 жалобы, ст. 5 (Право на свободу и личную неприкосновенность) – одна, ст. 13 (Право на эффективное средство правовой защиты) – одна жалоба[[2]](#footnote-2). Зачастую в Постановлениях ЕСПЧ признается нарушение сразу нескольких статей Конвенции.

Уполномоченный по правам человека занимает особое место в механизме защиты прав, законных интересов и свобод граждан от злоупотреблений, прежде всего, органов государственной власти, и в своей деятельности руководствуется не только нормами национального права, а также принцами защиты прав и свобод человека, регламентированными международным сообществом. Уникальность ситуации в нашей стране состоит в том, что конституционные права человека и гражданина по сути и духу полностью соответствуют международным стандартам, а потому, уполномоченные, в первую очередь, отстаивают конституционные права граждан РФ, зачастую используя международные стандарты, их толкование международными институтами, если, по каким-то причинам, восстановление нарушенных прав становится затруднительным на внутригосударственном уровне.

Задача Уполномоченного не столько представить гражданам возможность обращения в Европейский суд, сколько обратить внимание, с одной стороны, на возможность восстановления нарушенного права на внутригосударственном уровне, с другой стороны, способствовать просветительской работе по конституционным и международным стандартам соблюдения прав человека в нашей стране.

В связи с этим, можно выделить несколько направлений работы Уполномоченного по утверждению международных стандартов соблюдения прав человека:

- просветительская деятельность;

- работа по восстановлению нарушенных прав человека в регионе;

- проективная деятельность Уполномоченного по правам человека;

- поддержка Уполномоченным деятельности общественных правозащитных организаций.

**К просветительской деятельности** относится как выступление или работа уполномоченных в образовательных организациях по международным стандартам прав человека, так и содействие Уполномоченного созданию системы гражданского образования в регионе, проведению совместно с вузами и региональными министерствами образования конкурсов и олимпиад среди учащейся молодёжи по правам человека. Кроме этого, практически в каждом регионе осуществляется издательская деятельность по популяризации международных стандартов соблюдения прав человека и механизмам их защиты. Представление Уполномоченным мониторинга нарушений прав в регионе в Ежегодных и специальных докладах, как правило, опирается на нормы Конституции РФ и международные стандарты.

При восстановлении нарушенных прав человека Уполномоченным при аргументации нарушенного права достаточно часто используются состоявшиеся решения Европейского Суда по правам человека, особенно тогда, когда нарушения становятся не единичными. Например, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае на протяжении последних лет сталкивалась с проблемой выселении граждан и семей с несовершеннолетними детьми без предоставления другого жилья из помещений, в которых они проживали длительное время, но не имели статуса жилого помещения. Как правило, трудности в реализации жилищных прав возникали у жильцов встроенных помещений пожарных депо (частей), военных казарм, образовательных учреждений (общеобразовательные школы), отделений связи (сельская почта), сельских амбулаторий, домов обходчиков путей и других.

Уполномоченным был проведён анализ российского законодательства на предмет гарантии реализации жилищных прав этой категории граждан: пункт 1 ст.40 Конституции устанавливает[[3]](#footnote-3): "Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища", однако, в жилищном законодательстве объектом жилищных прав выступает исключительно жилое помещение. Вот только что такое жилище, каким критериям оно должно отвечать, чтобы быть пригодным для проживания, законодательство РФ не устанавливает. Понятие «Жилище» в национальном законодательстве содержится только в УК РФ и УПК РФ и связано это, прежде всего, с гарантиями защиты неимущественных прав граждан (неприкосновенность жилища, введенным в 2001 году - статья 139 прим.). Несложный анализ позволяет определить, что категория "жилище" по содержанию шире, чем "жилое помещение", но их общим элементом всегда остается помещение, служащее местом непосредственного проживания человека. Уполномоченным по правам человека в рамках научно-консультативного совета краевого суда было рекомендовано при разрешении судами споров о признании права пользования помещением, о признании утратившим право пользования помещением и снятии с регистрационного учета, о выселении из помещения, которое является жилищем, но не признано жилым помещением ориентироваться в силу [ч. 4 ст. 15](consultantplus://offline/ref=207D0954B233F2D172E47E3316FB28C71102C949E8E3AF837D0D9D125C23D02D79C680B3205FL6aBF) Конституции РФ, и, в том числе, на сформировавшуюся позицию Европейского суда по правам человека относительно концепции «Жилище» на основании [Конвенции](consultantplus://offline/ref=207D0954B233F2D172E47E3316FB28C7100ACC4EE1BEA58B24019F15L5a3F) о защите прав человека и основных свобод[[4]](#footnote-4), вступившей в силу для Российской Федерации с 05.05.1998г. Европейский Суд под жилищем понимается любое место постоянного проживания человека, с которым у человека сложились стойкие социально-психологические, эмоциональные и бытовые связи как с единственным жильем, независимо от того, отвечает ли последнее формальным требованиям, предъявляемым к жилым помещениям. Рекомендации научно-консультативного совета при краевом суде были учтены судебным сообществом края.

В связи с большим количеством жалоб на пытки, жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение в местах принудительного содержания в 2008 году был опубликован 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».

Для профилактики пыток, жестокого обращения с гражданами, а также реализации Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Европейской Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания Главным Управлением МВД России по Пермскому краю по материалам спецдоклада Уполномоченного была проведена коллегия ГУ МВД и утвержден план совместной работы по профилактике нарушений. Результаты еженедельного мониторинга жалоб, проводимого Уполномоченным по правам человека, с перечнем фамилий сотрудников ежеквартально поступали к руководству ГУВД по Пермскому краю, что позволило принимать оперативные меры к нарушителям среди сотрудников и значительно снизить количество жалоб на недопустимое обращение.

При аттестации сотрудников милиции 2011 года членами аттестационных комиссий были использованы результаты мониторинга Уполномоченного по незаконному применению физической силы сотрудниками милиции, в результате чего 8 человек было уволено, 18 получили дисциплинарные наказания.

После проведенных мероприятий количество жалоб и обращений граждан на пытки, жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение снизились на 70%.

Для соблюдения стандартов соблюдения прав граждан на достойные условия содержания в местах принудительного содержания и исполнения стандартов, предусмотренных в Европейских пенитенциарных правилах, утвержденных 12 февраля 1987 года, Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными(приняты 10 декабря 1985) по инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в 2010 году были разработаны параметры мониторинга условий содержания людей в изоляторах временного содержания (ИВС) системы ГУВД по Пермскому краю, которые способствовали разработке программы ремонта и реконструкции ИВС (были закрыты 12 ИВС из 42 существовавших, как не соответствовавших нормативным требованиям), а также значительно улучшены условия содержания людей в следственных изолятора (построено 2 новых следственных изолятора СИЗО № 5 для содержания женщин и несовершеннолетних и СИЗО № 6, которые оборудованы в соответствии с международными стандартами).

В специальном учреждении временного содержания иностранных граждан УФМС России по Пермскому краю к Уполномоченному обратилась иностранная гражданка М., в связи с выдворением её из РФ как виновной в совершении административного правонарушения без имеющихся у неё несовершеннолетних детей, в том числе, 2-х месячного грудного ребёнка.

После обращения к Уполномоченному дети были возвращены матери, сотрудниками УФМС по Пермскому краю ей была оказана помощь в составлении жалобы на постановление Дзержинского районного суда, решением Пермского краевого суда постановление суда первой инстанции было изменено, заявительнице было назначено наказание в виде административного штрафа 2000 рублей с административным выдворением в форме контролируемого самостоятельного выезда из РФ вместе с детьми. Необходимость содержания её в специальном центре была исключена и в тот же день она была освобождена.

С целью защиты права на уважение личной и семейной жизни трудящихся– мигрантов ( Статья 8 Конвенции от 4 ноября 1950 года « О защите прав человека и основных свобод», которая гласит «Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права») по инициативе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в Управлении федеральной миграционной службы России по Пермскому краю состоялось межведомственное совещание, посвященное вопросам обеспечения права на охрану семьи иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы РФ.

Проблема незаконного разлучения семей иностранных граждан, в отношении которых вынесено решение о выдворении за пределы Российской Федерации, без учета имеющихся детей и наличия прочных семейных связей, по инициативе Уполномоченного была рассмотрена на заседании Научно-консультативного совета при прокуратуре Пермского края 16 июня 2015 года, где были сформулированы предложения о необходимости внесения изменений в Кодекс об административных правонарушениях в части защиты интересов детей и семей иностранных граждан.

Принципиально важно, что в 2015 году продолжали действовать договорённости, достигнутые на межведомственном совещании в УФМС России по Пермскому краю, проведённого по инициативе Уполномоченного, о том, что при направлении в суд материалов о выдворении из Российской Федерации иностранных граждан, имеющих несовершеннолетних детей, должны приниматься меры по не разлучению родителей и детей. Трагический случай смерти 5-месячного таджикского мальчика из семьи мигрантов в Санкт-Петербурге в октябре 2015 года в результате разлучения с родителями при их выдворении из нашей страны ещё раз доказывает своевременность принятых в Пермском крае и оперативных, и профилактических мер по неразлучению иностранных граждан с детьми.

Актуальной остается проблема иностранных граждан, длительное время содержащихся в Специальном учреждении для временного содержания иностранных граждан или иностранных граждан, освободившихся из мест лишения свободы, в связи с невозможностью подтвердить гражданство страны исхода.

Срок содержания в условиях ограничения свободы в качестве меры обеспечения исполнения постановления для выдворения является слишком длительным, не подлежащим судебному контролю, поэтому превращается в дополнительный, несанкционированный и не предусмотренный законом вид наказания, который по уровню жестокости аналогичен наказанию по уголовным делам.

За 2015 год Уполномоченным были направлены ходатайства в Консульские службы Республики Узбекистана, Казахстана, Азербайджана, Кыргызстана, МИД Российской Федерации для подтверждения статуса обратившихся к нему заявителей. Следует отметить, что Посольства Казахстана Азербайджана, Узбекистана, МИД Российской Федерации регулярно содействуют Уполномоченному в решении вопросов для помощи людям.

Выделяя имеющиеся проблемы соблюдения прав человека Уполномоченный использует **возможности проектной деятельности**, обсуждения имеющихся проблем с научным и экспертным сообществом, представление технологий работы по предупреждению возможных нарушений прав.

Так, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае при поддержке Европейской комиссии Евросоюза и Института права и публичной политики (г.Москва) была проведена Международная конференция «Реализация Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод: проблемы и перспективы» (11- 12 ноября 2010 года), которая была приурочена к 60-летию Европейской Конвенции и имела целью проанализировать роль Европейской Конвенции в обеспечении конституционных прав и свобод, а также представить практический опыт российских правоохранительных органов и судебной системы по применению европейских стандартов.

В качестве экспертов в конференции принимали участие ведущие специалисты по правам человека: Уполномоченный по правам человека РФ при Европейском суде по правам человека с 1999 по 2007 год Павел Лаптев, эксперт по конституционному праву Университета Монпелье (Франция) Карин Беше-Головко, профессор университета им.Гумбольта (Берлин, Германия) Кристиан Томушат, омбудсман Фернандо Гарсия Висенте (Арагон, Испания), юристы Европейского суда по правам человека Голубок Сергей и Кристина Гонта.

Материалы конференции используются, в том числе, для преподавания на юридических факультетах ВУЗов Пермского края[[5]](#footnote-5).

Не первый год Уполномоченный по правам человека совместно с Правительством края и Пермским государственным национальным исследовательским университетом проводит научно-практические конференции « Медиация как культура согласия», целью которых является представление новой технологии разрешения конфликтов на местном уровне, в том числе, между гражданами и органами местного самоуправления, что снижает социальную напряжённость в регионе и количество обращений как в государственные органы надзора, в суды, так и к Уполномоченному по правам человека[[6]](#footnote-6).

Важной является работа Уполномоченного по правам человека с Законодательным Собранием края в период принятия законодательных актов. Уполномоченный, имея право законодательной инициативы, анализирует проекты законов Пермского края, на предмет соблюдения прав человека.

Так, в связи с необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с изменившимися в 2012 году федеральными нормами проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Законодательное Собрание Пермского края был внесён законопроект, который содержал самые жесткие нормы, которые были определены «вилкой» Федерального закона:

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае вошла в состав рабочей группы комитета Законодательного Собрания по подготовке проекта закона ко второму чтению, по её инициативе Законодательным Собранием Пермского края были проведены общественные слушания «Проблема правового регулирования порядка подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и порядка проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры Пермского края», в которых приняли участие правозащитные организации, гражданские активисты, эксперты-политологи.

В результате широкого общественного обсуждения первоначальный вариант проекта закона был отозван, а в Законодательное Собрание Пермского края поступил новый вариант текста законопроекта, учитывающий мнения общественности и Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

Статья 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод напрямую запрещает дискриминацию: «Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

В течение последних лет Уполномоченный по правам человека в Пермском крае получает обращения представителей разных религиозных конфессий по поводу неправомерных действий муниципальных служащих отдельных районов, проводит мониторинг публикаций дискриминационного характера в средствах массовой информации, законодательных инициатив, содержащих в себе риски ограничения свободы миссионерской деятельности религиозных организаций.

В Пермском крае, в целом, создана система защиты свободы совести и вероисповедания, в том числе, на внесудебном уровне, в частности, есть возможность рассмотрения публикаций дискриминационного или экстремистского характера в СМИ как на государственном уровне (на научно-консультативном совете при Управлении Роскомнадзора по Пермскому краю, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае, прокуратурой края), так и на общественном уровне, например, на заседаниях Большого жюри краевой организации Союза журналистов. В вопросах защиты религиозных свобод достаточно серьёзно стоит проблема правовой и религиоведческой экспертизы фактов этих нарушений, а также проблема обучения муниципальных и государственных служащих, журналистского сообщества вопросам профилактики ксенофобии и дискриминации по религиозному признаку. Достаточно остро стоит проблема отсутствия или искажённого представления о неорелигиозных организациях у населения края.

В связи с этим, Уполномоченным по правам человека была выстроена системная работа по профилактике дискриминационных проявлений в публичном пространстве:

Следует отметить работу Большого жюри Пермской краевой организации Союза журналистов России (Уполномоченный входит в состав жюри) по рассмотрению материалов на предмет наличия этнической и конфессиональной нетерпимости. Сотрудник аппарата Уполномоченного является членом Научно-консультативного совета по применению законодательства о средствах массовой информации при Управлении Роскомнадзора по Пермскому краю, на заседаниях которого обсуждаются вопросы о наличии в опубликованных материалах, в том числе сведений, направленных на провоцирование межнациональных конфликтов.

Уполномоченный по правам человека в Пермском крае входит в состав Координационного совета по национальным вопросам при губернаторе Пермского края, куда также входят представители этнических диаспор, и в состав Совета по межнациональным и межконфессиональным отношениям при Пермской городской Думе.

Уполномоченный по правам человека – постоянный участник и организатор конференций и семинаров по профилактике экстремизма, ксенофобии и дискриминации, так, в 2012 году состоялся семинар «Правовое регулирование свободы выражения мнения и языка вражды: международные стандарты и российская практика», организованный АНО «Юристы за конституционные права и свободы» (г. Москва) и Уполномоченным по правам человека в Пермском крае, Пермской краевой организацией Союза журналистов России при поддержке Европейского Союза. Ежегодно Уполномоченный по правам человека принимает участие в фестивалях региональной прессы с обсуждением проблем соблюдения прав человека в информационном пространстве.

По результатам мониторинга, проведенного Уполномоченным по материалам районных газет Пермского края за 2011 – 2015 по фактам материалов дискриминационного характера по этническим и религиозным признакам было опубликовано за 2011 год – 38 материалов; за 2012 год – 43 материала; за 2013 год – 22 материала; за 2014 год (по май) – 7 материалов; за 2015 год – 4.

Ежегодно при участии Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в Пермском государственном институте искусства и культуры проходят конференции и симпозиумы по свободе совести: в 2011 году – симпозиум «Свобода совести и культура духовности: философско-этические, религиозные и культурологические аспекты», где Уполномоченный выступила на тему «Свобода совести и права личности»; в 2014 году - Первый всероссийский форум «Гражданское единение: региональный аспект», в подготовке и проведении которого приняла участие Уполномоченный по правам человека в Пермском крае с докладом на тему «Гуманитарные аспекты взаимодействия государства и религиозных объединений»[[7]](#footnote-7).

При участии Уполномоченного по правам человека в Пермском крае во взаимодействии с Администрацией губернатора Пермского края были разработаны и согласованы с Законодательным Собранием Пермского края рекомендации о мерах по укреплению межконфессионального согласия и профилактике межконфессионального напряжения и возможных конфликтов на религиозной почве в муниципальных образованиях Пермского края. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае регулярно принимает участие в обучающих семинарах для муниципальных служащих по теме «Защита прав человека и формирование гражданского единения россиян».

Традиционным стало участие Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в мероприятиях православного и мусульманского мира, протестантских организаций Пермского края: межрегиональной выставке «Православная Русь», межрегиональном форуме мусульманской культуры «Мусульманский Мир», Региональном молитвенном завтраке, организованном Советом протестантских евангельских церквей Пермского края и фондом «Национальная утренняя Молитва».

По рекомендациям Уполномоченного Администрацией губернатора Пермского края с 2014 года был проведен мониторинг (контент-анализа) средств массовой информации и коммуникации (в том числе интернет-изданий) по публикациям на предмет ксенофобии (по этническому, религиозному, политическому, и другим признакам) с целью определения дальнейших управленческих решений для поддержания социального мира в Пермском крае.

В ежегодных докладах Уполномоченный по правам человека настойчиво обозначает необходимость значительного усиления образовательных возможностей в профилактике ксенофобии, проявления дискриминации, разработке мероприятий по гражданскому образованию, по воспитанию толерантности.

Утверждение международных стандартов соблюдения прав человека требуют постоянного внимания и конкретной деятельности Уполномоченного по правам человека на региональном уровне.

1. Violations by Article and by State 1959-2015 URL:<http://echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2015_ENG.pdf> (дата обращения 13.07.2016); [↑](#footnote-ref-1)
2. Международные правовые акты [Электронный ресурс]. *Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»* [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституция РФ [Электронный ресурс]. *Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»* [↑](#footnote-ref-3)
4. [Европейская Конвенция](consultantplus://offline/ref=207D0954B233F2D172E47E3316FB28C7100ACC4EE1BEA58B24019F15L5a3F) о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс]. *Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»* [↑](#footnote-ref-4)
5. Реализация Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод: проблемы и перспективы. Сборник материалов международной конференции 11-12 ноября 2010 года, г.Пермь / Составители: Марголина Т.И., Колмогорова Д.М. – Пермь: 2010, с.176 [↑](#footnote-ref-5)
6. Медиация как культура согласия: материалы Международной научно-практической конференции 9–10 апреля 2014 года (г. Пермь): сб. информ.-метод. материалов / под ред. Т.И. Марголиной, Л.А Ясыревой. – Пермь, 2014. – 210 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Марголина Т. И. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае. Ежегодный доклад 2014 / Т. И. Марголина. URL: http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/annual/ (дата обращения: 13.07.2016) [↑](#footnote-ref-7)