

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Кафедра социально-политических теорий

ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ

Учебно-методическое пособие

Ярославль
ЯрГУ
2018

УДК 329(470)(075)
ББК Ф79(2)я73
П68

Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2018 года

Рецензент
кафедра социально-политических теорий ЯрГУ им. П. Г. Демидова

Составители:
Н. И. Жучкова, А. А. Фролов, А. В. Соколов

Правозащитные организации и движения в России :
П68 учебно-методическое пособие / сост. : Н. И. Жучкова,
А. А. Фролов, А. В. Соколов ; Яросл. гос. ун-т
им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2018. — 36 с.

В пособии раскрыты условия и тенденции развития некоммерческих организаций в современной России, дана характеристика правозащитных организаций и движений; приведены примеры государственных правозащитных организаций и структур, контрольные вопросы.

Предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Правозащитные организации и движения в России».

УДК 329(470)(075)
ББК Ф79(2)я73

© ЯрГУ, 2018

1. Условия и тенденции развития некоммерческих организаций в современной России: правозащитные организации и движения

Некоммерческие организации и гражданское общество в России проходят период становления и приобретения идентичности. Расширение форм и институтов гражданского общества развивает и стимулирует появление новых форм гражданской активности. В различных сферах общественных отношений наблюдается рост мобилизации отдельных граждан и общественных групп в решении актуальных социальных проблем. Развивающийся некоммерческий сектор толкает к развитию и государственные институты, создаются диалоговые площадки и институты, где взаимодействуют власть и общество.

Особенностью формирования гражданского общества и гражданской активности становится появление новых диалоговых площадок в регионах страны.

В настоящее время практически все субъекты Российской Федерации активно разрабатывают на региональном уровне нормативную базу, регламентирующую механизмы межсекторного взаимодействия, в котором люди могут включаться в обсуждение важных для них вопросов. В абсолютном большинстве регионов созданы общественные палаты. На региональном уровне активно создаются общественные и консультативные органы по актуальным для региона вопросам¹. Формируются сетевые структуры, которые взаимодействуют как в отдельных регионах, так и между собой на федеральном уровне. О положительной динамике формирования таких площадок пишут многие исследователи. В частности, Е. А. Исаева пишет, что использование на региональном уровне диалоговых механизмов обратной связи власти и общества является инструментом повышения эффективности властных решений, повышения доверия к органам власти со стороны населения. Инструменты межсекторного социального партнерства позволяют властным структурам своевременно улавливать запросы со стороны общества и производить коррекцию управленческих решений. Население, наблюдая учет своих мнений и предложений, повы-

¹ Исаева Е. А. Нормативно закрепленные диалоговые площадки власти и общества в субъектах России: предпосылки эффективности // Власть. 2013. № 8. С. 39–41.

шает уровень доверия к власти и региональной политике. Наиболее активные представители общественного сектора охотнее берут на себя обязанности по участию в разрешении социально значимых региональных и местных проблем, осознавая потребность власти в диалоге и возможность влиять на принимаемые решения. В данном аспекте тенденцией становится создание отлаженной системы механизмов межсекторного взаимодействия и нормативная база, которая будет работать в каждом регионе. Самая большая опасность заключается в том, что федеральная власть, пытаясь создать большое количество разнообразных диалоговых площадок в разных регионах страны, не будет учитывать возможности разных субъектов. Не в каждом регионе будут находиться общественники, которые смогут работать в данных структурах. Тем самым власть на местах будет создавать неработающие площадки для формальной отчетности. Такой факт, безусловно, может негативно сказаться на доверии к данным площадкам со стороны общества и на их эффективности.

В настоящее время в России гражданская активность проявляется в деятельности некоммерческих (общественных) организаций нескольких типов.

1. Организации, оставшиеся традиционными с советского времени, такие как ветеранские организации, профсоюзы, организации инвалидов ВОС, ВОИ и другие.

2. Небольшие, узко направленные организации в разных сферах жизнедеятельности и профессиональные организации.

3. Сформировавшиеся в конце XX — начале XXI в. крупные федеральные и региональные некоммерческие организации, получавшие финансирование от иностранных государств до принятия закона «об иностранных агентах».

4. Новый вид организаций и движений, построенных на общей проблематике и организованных, как правило, гражданскими активистами. Примерами могут служить организации-движения «Стратегия 31», «Стоп Хам», «Синие Ведерки», ««Мусора.Больше.Нет»», «Всероссийское Родительское Сопротивление» и др.

Такое разделение отражает историю развития некоммерческих организаций и гражданского общества в последние десятилетия².

² Задорин И. В., Зайцев Д. Г., Климов И. А. Гражданское участие в России: картография проблем и решений // Полития. 2011. № 1. С. 98–116.

В общественной сфере активности в современной России действует несколько поколений активистов, представляющих разнообразие тематических предпочтений, стилей деятельности, масштабов уникальности практики³.

По данным доклада «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)»⁴, по состоянию на 31 декабря 2017 г. в Российской Федерации зарегистрированы 220 154 некоммерческие организации, из которых федеральному государственному надзору подлежат 198 233: 99 099 общественных объединений (45%), в том числе 70 политических партий и 3 825 их структурных подразделений; 30 193 религиозные организации (13,7 %); 90 862 иные некоммерческие организации (41,3 %), в том числе 10 отделений международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

По данным ТАСС, количество людей, занятых в некоммерческих организациях, составляет около 1,1 % экономически активного населения, при этом доля НКО в ВВП достигает 1%.

Что касается непосредственного участия граждан в работе НКО, то в ходе опроса, проведенного Центром политических технологий, о своем участии в работе НКО (в различных формах) сообщило 8,9 % россиян (в том числе 3,3 % — о «неоднократном»). Несколько выше доля таких участников в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (16,8 % и 16,4 % соответственно), среди людей с ежемесячным доходом выше 40 тыс. руб. (11,7 %), а также мужчин (10,4 %). За последние десять лет уровень информированности россиян о деятельности НКО вырос. По сравнению с 2004 г. в 2012 г. граждане, которые вообще ничего не знали об НКО, перестали составлять большинство — их доля снизилась с 58 % до 44 %.

Согласно МИЦ «Известия», в 2015 г. социально ориентированные некоммерческие организации оказали социальные услуги

³ Российский неполитический активизм: наброски к портрету героя. Отчет о результатах исследования активизма в России. Центр ГРАНИ 2012 год. URL: <http://grany-center.org/content/nonpolitic> (дата обращения: 02.05.2018).

⁴ Доклад «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)». 2017 г. С. 3. URL: <http://minjust.ru/sites/default/files/doklad.pdf> (дата обращения: 02.05.2018).

26,3 млн человек, юридические — 3,1 млн человек, благотворительную помощь в натуральной форме — 5,415 млн человек, в денежной — 2,8 млн человек.

Особенностью развития некоммерческого сектора является усиление государственного регулирования НКО. Российские НКО, для того чтобы уверенно вести свою деятельность, в действительности могут участвовать только в государственных конкурсах на получение финансирования. Данное обстоятельство сложилось после принятия закона об «иностранных агентах»⁵, который фактически ограничил получение иностранного финансирования некоммерческими организациями.

После принятия закона прокатилась волна прокурорских проверок деятельности общественных объединений на причастность к получению иностранного финансирования и ведения политической деятельности на эти средства. Принятие поправок сопровождалось не только массовыми проверками весной 2013 г., но и негативными комментариями со стороны политических лидеров, соответствующими публикациями в СМИ⁶, фактически дискредитирующими все НКО. На январь 2015 г. в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, содержались сведения о 30 организациях, из которых 14 включены в реестр по результатам государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций, 14 — по представлениям прокуроров и 2 организации внесены в реестр на основании собственных заявлений. Сейчас в реестре НКО, выполняющих функции иностранного агента, на сайте Министерства юстиции числится 76 НКО.

После вступления в силу нормативного акта иностранными агентами были признаны ассоциация «Голос», правозащитный центр «Мемориал», ассоциация «Агора» в Казани, Нижегородский «Комитет против пыток» и другие организации. Принятый закон в первую

⁵ Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (с изм. и доп.). URL: <http://base.garant.ru/70204242/#help#ixzz3jXn6MG2o> (дата обращения: 10.04.2018).

⁶ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013. С. 32. URL: https://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_grazhdanskoe_obshestvo_2013_itog.pdf (дата обращения: 02.05.2018).

очередь сильно ударил по сетевым НКО, занимающимся контролем выборов, гражданским и политическим просвещением. На практике изначально организации, получившие такой статус, были внесены в отдельный реестр Министерства юстиции, а в дальнейшем фактически все они подверглись ликвидации. Как правило, решение о ликвидации принималось по инициативе руководства организации в связи с нежеланием носить статус иностранного агента.

Изменения и дополнения закона №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» тоже негативно повлияли на развитие и финансирование отдельных групп НКО, получавших пожертвования. Так, согласно новым требованиям закона необходима идентификация (получение паспортных данных) при перечислении пожертвований более определенной суммы. Это ограничило возможности получения средств от граждан России, в частности из-за блокировки электронных кошельков организаций или отмены возможности перечисления благотворительных взносов отдельными платежными системами⁷.

Некоммерческие организации постепенно укрепляют общественную репутацию, стараются быть более открытыми для участия граждан в их деятельности. Так, появилось новое понятие социально ориентированных НКО (СО НКО). Федеральным законом от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации». К ним относятся НКО, которые в соответствии с учредительными документами осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества в России.

Достаточно молодой некоммерческий сектор России находится в развитии, на его деятельность с каждым годом выделяется все больше финансовых средств из федерального, регионального и местного бюджетов. С каждым годом увеличивается количество организаций, участвующих в конкурсе на распределение грантов.

⁷ Рождественская Н. В., Богуславская С. Б. Переход НКО из «третьего» в «четвертый» сектор: новое решение старых проблем // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2014. № 2. С. 476–487.

Одним из самых больших потоков государственного финансирования НКО являются субсидии из федерального бюджета или «президентские гранты». «Президентские гранты» предоставляются некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества. В 2011 г. по этой программе был выделен 1 млрд руб., в 2012 г. — более 1,5 млрд руб. В 2013 г. на поддержку НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, было выделено 2,32 млрд руб., в 2014 г. — 3,7 млрд руб. и 4,2 млрд руб. в 2015 г. В 2017 г. сумма президентских грантов увеличилась почти вдвое и составила 6,7 млрд руб., а в 2018 г. — почти 8 млрд руб.

В 2013 г. российские некоммерческие организации подали в 2,5 раза больше заявок на «президентские» гранты, чем в 2012 г., а общая сумма запрашиваемых НКО средств многократно превысила сумму грантового фонда. Операторы обработали 5 855 заявок и отобрали 1 087 проектов. Средняя сумма гранта составила 2–4 млн руб. В 2014 г. было подано почти в два раза больше заявок, операторы обработали 11 884 и отобрали 1 171 проектов. По данным Фонда президентских грантов, в 2017 г. определены 3 213 победителей, что более чем в два раза превышает количество победителей всех конкурсов 2016 г. по всем грантооператорам. Как видим, с каждым годом сумма финансирования НКО по «президентским» грантам увеличивается, так же как и количество поданных заявок.

Общий диапазон доступных НКО источников финансирования достаточно широк и в российской практике явно недоиспользован. Российским НКО следует воспринимать себя в качестве субъекта экономической деятельности, оценивать производимые социальные услуги как рыночный продукт, тем более что государство смотрит на некоммерческий сектор преимущественно прагматически⁸. Так, по данным исследования «Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО»⁹, проведенного Агентством социальной информации, только 13 % некоммерческих организаций оценива-

⁸ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2013 год. С. 24.

⁹ Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО. Аналитическая записка от Агентства социальной информации. URL: <http://nkozakon.ru/knowledges/razvitie-finansovo-e-konomicheskoy-ustojchivosti-rossijskih-nko/> (дата обращения: 16.04.2018).

ет свое финансовое состояние положительно, отмечая, что их возможностей хватает для осуществления основных замыслов. 41 % НКО справляются только с текущими задачами, не имея средств для реализации новых идей. Более трети организаций сообщили, что в условиях дефицита средств вынуждены экономить на привлечении квалифицированных кадров. Свыше 40 % респондентов отметили, что финансовое положение организации в течение трех лет не изменилось, а 35 % указали, что оно ухудшилось. Большинство российских НКО стремится к диверсификации источников финансирования¹⁰. Но на практике 39 % НКО имеют только один источник средств, 27 % — два источника, 25 % — три-четыре, более пяти источников финансирования лишь у 7 % НКО. Среди более успешных НКО, принявших участие в опросе Агентства социальной информации, около 60 % организаций за последние три года имели в структуре финансирования 3-5 источников, у 12 % организаций их более пяти¹¹. Как особенность российских НКО можно отметить, что они не до конца используют весь спектр источников финансирования. Одним из таких источников может быть фандрайзинг.

Фандрайзинг — это работа с разными источниками сбора средств, ресурсов и финансирования для реализации социальных проектов, акций и другой некоммерческой деятельности. Данные опроса, приведенные Центром развития некоммерческих организаций, показывают, что среди тех НКО, что привлекали денежные средства, 22 % не располагали средствами частных доноров. Около трети опрошенных получили через частные пожертвования от 1 до 10 % бюджета. Вместе с тем есть немало организаций, где доля частных пожертвований более заметна: так, четверть опрошенных НКО получает более половины бюджета от частных доноров, 6 % НКО опирается исключительно на этот источник средств. Можно предположить, что в данной выборке доля организаций, активно работающих с частными пожертвованиями, несколько выше, чем в среднем по сектору, т. к. в опросе приняли участие именно те, кто интересуется данным источником, но все-таки определенные тен-

¹⁰ Мерсиянова И. В. Влияние финансирования российских НКО на оценку их работы и экономического положения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 3. С. 25–31.

¹¹ Развитие финансово-экономической устойчивости российских НКО. Аналитическая записка от Агентства социальной информации.

денции налицо. В среднем по выборке частные пожертвования составили около 28 % от общей суммы привлеченных средств. Иными словами, этот источник, несмотря на свою относительную новизну для российских НКО, становится все более заметной частью бюджета некоммерческих организаций¹².

Еще одной особенностью развития НКО должно стать участие в распределении государственных закупок. Госдума РФ приняла проект Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В соответствии с законопроектом с 1 января 2014 г. при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд СО НКО должны предоставляться преимущества наравне с субъектами малого предпринимательства. В частности, государственные и муниципальные заказчики должны отдать не менее 15 % от объема закупок СО НКО и малым предпринимателям. Закупки осуществляются путем проведения конкурсов (открытых, с ограниченным участием, двухэтапных), электронных аукционов, запросов котировок и предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства и СО НКО. При этом начальная (максимальная) цена контракта по данным закупкам не должна превышать 20 млн рублей. По итогам года заказчики обязаны составить отчет об объеме закупок у СО НКО и малых предпринимателей и разместить его в единой информационной системе. Участие в государственных закупках создает новые условия для НКО в дополнительном финансировании на развитие своей деятельности. Из этого вытекает и еще одна особенность, а именно развитие социального предпринимательства. Сотрудники организаций социального предпринимательства смогут получать бесплатное обучение и консультации, на развитие этого сектора, вероятно, будут выделяться существенные субсидии. В Европе, например, одобрено создание общеевропейских инвестиционных фондов (European Social Entrepreneurship Funds (EuSEFs)) для поддержки венчурных капиталов и социальных предприятий с максимальной суммой инвестиций 500 млн евро. Таким образом, для некоммерческих организаций в краткосрочном и среднесрочном периоде переход

¹² Привлечение частных пожертвований в НКО / под ред. А. А. Клециной, Е. Г. Гусевой. СПб.: ЦРНО, 2013. С. 16.

к социальному предпринимательству сулит существенные выгоды, главная из которых — повышение финансовой устойчивости¹³.

С января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон № 442-ФЗ от 28.12.2013 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который предоставляет социально ориентированным НКО возможность конкурировать с бюджетными учреждениями и коммерческими организациями за право оказания социальных услуг гражданам. Согласно закону поставщиками социальных услуг могут выступать не только государственные, но и негосударственные (коммерческие и некоммерческие организации). Таких организаций, вошедших в региональные реестры, немного, но рост их числа может привести к росту конкуренции, а значит повышению качества и увеличению возможности выбора для получателей помощи.

Развитие гражданской активности и некоммерческого сектора осложняется рядом взаимосвязанных факторов. Во-первых, это отсутствие единой целостной системы государственного учета некоммерческих организаций. Общий учет числа НКО ведет Министерство юстиции. Министерство экономического развития занимается статистикой социально ориентированных НКО. Собственные системы учета применяются в региональных органах власти, в налоговых органах, в профильных министерствах (по направлениям деятельности). В 2012 г. Федеральной службой государственной статистики была утверждена форма федерального статистического наблюдения № -АНО «Основные сведения о деятельности некоммерческой организации», также направленная на учет социально ориентированных НКО. При этом единой, целостной и ежегодно обновляемой картины состояния некоммерческого сектора, в том числе с учетом финансово-экономических показателей и статистики трудовых ресурсов, нет. Во-вторых, это низкий уровень прозрачности деятельности НКО. Отсутствуют четкие и общепринятые правила информирования о деятельности некоммерческих организаций, нет системы оценки деятельности и отчетности некоммерческих организаций и общественных объединений перед государством и обществом. В-третьих, некоммерческие организации

¹³ Рождественская Н. В., Богуславская С. Б. Переход НКО из «третьего» в «четвертый» сектор: новое решение старых проблем.

в большинстве своем малоизвестны, сохраняется недоверие граждан к деятельности НКО¹⁴.

Еще одним актуальным аспектом развития структур гражданского общества, являются правозащитные движения. Их состав в современной России достаточно неоднороден, в них входят люди самых разных профессий и с самыми разными политическими взглядами. Основой правозащитного движения являются активисты, которые столкнулись с каким-либо нарушением прав, помогают другим людям отстоять и защитить свои права. Они являются «народными адвокатами». Некоторые люди приходят в правозащитные движения через защиту прав определенных социальных групп, действуя в рамках профильных НКО. Другие, в прошлом активисты политических партий и движений, видят в правозащитном движении возможность содействия развитию демократии в нашей стране.

Тенденцией развития правозащитного движения в современной России должно выступать усиление его профессионализации, знаний, качества деятельности. Все это невозможно без повышения образовательного уровня их участников. Другим направлением может быть привлечение профессионалов — юристов, политологов, социологов и ученых других направлений. Это связано и с тем, что именно правозащитное движение могло бы внести существенный вклад в реформу самой правовой системы, в реформирование старых и в создание новых правовых институтов. Еще одним актуальным направлением деятельности могло бы стать правовое просвещение, гражданское образование и воспитание¹⁵.

Существуют три основные группы правозащитных и общественных организаций. Первая — это классическая правозащитная деятельность, включающая в себя помощь конкретным людям, права которых были нарушены. Эта работа адвокатов, практика студентов юридических специальностей, которую они проходят на базе правозащитных организаций и занимаются оказанием бесплатной юридической помощи.

¹⁴ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. С. 123–124. URL: https://www.oprf.ru/files/oprf_dokladsociety_a4_12-2014_184p_rus_blok_corr_4_preview_postr.pdf (дата обращения: 02.05.2018).

¹⁵ Сунгуров А. Ю. Институт омбудсмена: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. 384 с.

Второй тип — это организации, которые осуществляют гражданский контроль каких-либо властных структур, например силовых структур, муниципальных органов власти и др. Но таких организаций в России не много. К этой группе можно отнести деятельность профильных НКО, которые зашли в правозащитное поле, защищая свои права или права других людей. При этом, как правило, на определенном уровне развития такие организации уже не ограничиваются функцией контроля и начинают заниматься правовым просвещением и образованием.

Есть и третья группа организаций. Они уже не ограничиваются правозащитной деятельностью или гражданским контролем деятельности власти, а включаются в процессы гражданского участия в подготовке законопроектов и участвуют в различных политических практиках. Организации такого типа перестают быть правозащитниками, т. к. переходят от контроля власти к работе по повышению её эффективности.

Под правозащитой можно понимать не только защиту существующего права, но процесс его совершенствования, развития правовых институтов. Такие организации являются связующим звеном между властью и обществом, модераторами общественного диалога. Таким образом, можно прийти к выводу о необходимости роста профессионализма, ответственности и образованности участников правозащитного движения. Надо отметить также, что решение задачи роста образовательного уровня правозащитников требует развития новых форм системного гражданского образования, которое может быть важной формой системы непрерывного образования взрослых. Сегодня существуют отдельные взаимосвязанные центры, работающие в этой сфере без необходимой координации¹⁶.

Контрольные вопросы

1. В каких формах проявляется гражданская активность в современной России?
2. Дайте характеристику основным диалоговым площадкам взаимодействия власти и общества в современной России.

¹⁶ Сунгуров А. Ю. Правозащитные организации и структуры в России: состояние и перспективы развития URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_prav_org.pdf (дата обращения: 20.04.2018).

3. Назовите основные тенденции и особенности развития НКО в современной России.

4. Дайте определение правозащитному движению. В чем заключаются основные функции правозащитных движений?

5. Назовите основные тенденции развития правозащитного движения в современной России.

2. Государственные правозащитные организации и структуры: Уполномоченный по правам человека Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации

Термин «организация» можно рассматривать с нескольких точек зрения: экономической, социологии и политологии. Определение «организация» в политологическом словаре означает совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого, и объединение людей, совместно реализующих программу или цель и действующих на основе определенных правил и процедур¹⁷. Под организацией также можно понимать общественное объединение или государственное учреждение.

В Российской Федерации существует несколько государственных структур, организующих правовую защиту граждан. В первую очередь это Уполномоченный по правам человека и уполномоченные по правам человека в субъектах РФ. Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Существование Уполномоченного по правам человека в России закреплено отдельной статьей в Консти-

¹⁷ Политическая наука: словарь-справочник / под ред. И. И. Санжаревского. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/2899/%D0%9E%D0%A0%D0%93%D0%90%D0%9D%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF (дата обращения: 01.04.2018).

туции РФ и специальным Федеральным законом. Этот институт является разновидностью института омбудсмена.

Омбудсмен — это должностное лицо, которое выполняет функцию контроля соблюдения справедливости и интересов определенных гражданских групп в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц, которое в ответ на обращения граждан по поводу нарушения их прав правомочно проводить собственное расследование и доводить его результаты до сведения представителей ветвей власти и широкой общественности.

Федеральный Уполномоченный по правам человека действует в России с мая 1998 г. Сейчас во всех субъектах РФ работают региональные уполномоченные по правам человека.

Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

1) рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению;

2) анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; развитие международного сотрудничества в области прав человека;

3) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;

4) подготовка ежегодного доклада о своей деятельности и направление его президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную думу, правительство РФ, Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ и Генеральному прокурору РФ;

5) выступления с докладами на заседаниях Государственной думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;

6) направление в Государственную думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;

7) обращение в Государственную думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и в проводимых слушаниях;

8) обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный суд для защиты прав и свобод граждан;

9) принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан;

10) в случаях, имеющих особое общественное значение, связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по её совершенствованию;

11) информирование органов государственной власти и общественности о соблюдении прав и свобод граждан в РФ;

12) направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур¹⁸.

Кроме предусмотренных законом основных направлений деятельности Уполномоченного, возникают и другие задачи, тесно связанные с осуществлением его полномочий в рамках установленной законом компетенции. Уполномоченный информирует государственные органы и общественность о своей деятельности, о положении дел в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в стране, взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, с уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах РФ, неправительственными правозащитными организациями, средствами массовой информации. Взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти осуществляется на основе специальных соглашений о сотрудничестве, участия в совместных комиссиях, в работе объединенных рабочих групп.

Подготовка ежегодных докладов о деятельности, специальных докладов, доведение их до сведения должностных лиц и широкой общественности дают возможность Уполномоченному изложить свое видение степени обеспечения прав человека в стране, являются мощным рычагом воздействия на общественное мнение. Как показывает практика, опыт работы омбудсменов других стран, ежегодные и спе-

¹⁸ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ (дата обращения: 12.04.2018).

циальные доклады Уполномоченного представляют собой важное средство реализации его полномочий, позволяют заострить внимание властей на проблемах, которые требуют незамедлительного решения.

Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную думу, в правительство РФ, Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ и Генеральному прокурору РФ, руководителям заинтересованных министерств и ведомств, в средства массовой информации, помимо ежегодных докладов о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ, направляются специальные доклады, посвященные тем сферам, где систематически нарушаются права человека: о нарушениях прав граждан, страдающих психическими расстройствами; о нарушении уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности; о конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации; о нарушениях прав граждан сотрудниками Министерства внутренних дел РФ и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ.

Занимаясь в качестве непосредственного представителя государства общением с населением, разрешением проблемных ситуаций, Уполномоченный способствует укреплению авторитета государственной власти, что немаловажно для России в настоящее время.

Одно из важнейших направлений деятельности Уполномоченного — прием и проверка жалоб от населения. Гражданин обращается к нему в случае несогласия с административным решением, порядком его принятия или поведением должностного лица. Правовой институт омбудсмана обладает тем преимуществом, что граждане не испытывают формальных трудностей при осуществлении контакта с этим должностным лицом.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, а также находящихся на территории России иностранцев и лиц без гражданства. Мировая практика показывает, что порядок рассмотрения жалобы определяется самим омбудсменом. Российский закон наделяет Уполномоченного широкими правами при рассмотрении жалобы. Так, приняв жалобу к рассмотрению, Уполномоченный проводит проверку самостоятельно либо поручает её проведение компетентным органам или должностным лицам, кроме тех, чьи действия обжалуются.

При проведении проверки Уполномоченный имеет право беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения; запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы; получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц; поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел; безотлагательно приниматься руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории РФ органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

К сожалению, Конституция РФ не наделила Уполномоченного по правам человека в РФ правом законодательной инициативы, а было бы целесообразно предоставить ему возможность оказывать влияние на правотворчество, инициировать реформы в области прав человека. Важной функцией Уполномоченного по правам человека в РФ должны стать не только анализ и выявление тенденций, актуальных проблем в тех сферах, где наиболее часто встречаются нарушения нрав граждан, но и право на основе этих данных вносить в Федераль-

ное собрание РФ предложения об изменении законов или принятии новых законодательных актов. В связи с этим было бы желательно внести в Конституцию РФ соответствующие поправки, касающиеся расширения круга субъектов права законодательной инициативы путем отнесения к их числу Уполномоченного по правам человека. Данная поправка значительно усилила бы его позиции в Российской Федерации, поскольку содержащаяся в законе норма о праве Уполномоченного обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и дополнении законодательства представляется недостаточной.

В отношении региональных уполномоченных мы остановимся на примере работы Уполномоченного по правам человека в Ярославской и Вологодской областях. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Ярославской области регламентируется Законом ЯО от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области» и является одним из средств защиты прав и свобод человека и гражданина, не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающих в соответствии с действующим законодательством защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области:

- 1) содействие соблюдению на территории Ярославской области прав и свобод человека и гражданина, восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) подготовка предложений по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области;
- 3) правовое просвещение населения Ярославской области по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;
- 4) информирование населения Ярославской области о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Ярославской области;
- 5) развитие межрегионального сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 6) уполномоченный осуществляет прием граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Ярославской области (далее — заявители);

7) рассматривает обращения и жалобы заявителей в порядке, установленном федеральным законодательством для рассмотрения обращений граждан Российской Федерации;

8) разъясняет заявителям формы и способы защиты их прав и свобод;

9) проверяет самостоятельно или совместно с органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами сообщения о фактах нарушения прав и свобод граждан;

10) направляет органам государственной власти, органам местного самоуправления, их должностным лицам, руководителям организаций, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушения прав и свобод человека и гражданина, свое заключение, содержащее рекомендации о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем;

11) информирует правоохранительные органы о фактах нарушения прав и свобод граждан;

12) предлагает компетентным органам обратиться в суд с заявлением о защите и восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина;

13) осуществляет консультирование в устной и письменной форме по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина;

14) осуществляет сбор, изучение и анализ информации по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина на основании материалов, представляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, обращений граждан и организаций, сообщений средств массовой информации;

15) направляет в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о совершенствовании деятельности по осуществлению защиты прав и свобод граждан¹⁹.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Вологодской области регламентируется законом Вологодской области от 28.12.2012 № 2947-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Вологодской области».

¹⁹ Закон Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области». URL: <http://base.garant.ru/24685590/> (дата обращения: 12.04.2018).

Основные направления работы Уполномоченного:

- 1) содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) содействие совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и гражданина; обеспечение условий и гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории области; осуществление правового просвещения по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;
- 3) развитие межрегионального и международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) информирование общественности о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории области;
- 5) прием граждан;
- 6) разъяснение гражданам Российской Федерации и находящимся на территории области иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее — заявители) формы и способы защиты своих прав;
- 7) прием к рассмотрению жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории области;
- 8) проверка — самостоятельно или совместно с государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами — сообщений о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- 9) принятие в пределах своей компетенции мер по урегулированию споров между заявителями, с одной стороны, государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами — с другой;
- 10) направление в государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, своего заключения, содержащего рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и свобод и предотвращению подобных нарушений;
- 11) информирование правоохранительных органов, их должностных лиц о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- 12) внесение в государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам предложений о совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека

и гражданина; сбор, изучение и анализ информации, содержащейся в материалах, получаемых от государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, средств массовой информации, по вопросам нарушения прав и свобод человека и гражданина;

13) направление в государственные органы, органы местного самоуправления, должностным лицам предложений о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, государственных гражданских служащих области и муниципальных служащих, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и свобод человека и гражданина;

14) ежемесячное информирование губернатора области о состоянии прав и свобод человека и гражданина на территории области, о количестве и видах обращений заявителей к уполномоченному, в том числе о жалобах, поданных Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, о нарушениях прав и свобод человека и гражданина на территории области; ежегодный доклад за прошедший календарный год в Законодательное собрание области, губернатору области в срок не позднее 1 марта о своей деятельности, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина на территории области;

15) публикация не позднее 1 апреля ежегодного доклада за прошедший календарный год о своей деятельности, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина на территории области в областной газете «Красный Север»²⁰.

Таким образом, можно сделать вывод, что Федеральный Уполномоченный по правам человека регулирует правовые вопросы на всероссийском уровне и рассматривает дела высокой важности, поэтому не имеет возможности углубленно вникать в проблемы местного значения, при этом уполномоченные по правам человека в регионах (например, в Ярославской и Вологодской областях) способствуют восстановлению нарушенных прав. Взаимодействие уполномоченных должно обеспечить установление в обществе такой системы ценностей, когда права личности, права человека приоритетны при реше-

²⁰ Закон Вологодской области от 28.12.2012 № 2947-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Вологодской области» (с изм. на 03.05.2017). URL: <http://docs.cntd.ru/document/453364271> (дата обращения: 12.04.2018).

нии комплекса социальных проблем, причем с помощью конституционных средств. Также такое взаимодействие способствует совершенствованию законодательства о правах человека и приведению его в соответствие с международными стандартами.

Дополнительный источник

Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <http://ombudsmanrf.org/>

Контрольные вопросы

1. Дайте общую характеристику роли уполномоченного по правам человека в государстве.
2. Дайте общую характеристику основных законов Российской Федерации, регламентирующих работу уполномоченных по правам человека.
3. Назовите основные функции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
4. Назовите основные функции региональных уполномоченных по правам человека.
5. Охарактеризуйте основные направления работы уполномоченных в Ярославской и Вологодской областях.

3. Современное состояние прав человека в Российской Федерации: анализ докладов Федерального Уполномоченного по правам человека

Для оценки состояния прав человека в Российской Федерации за последние пять лет были проанализированы доклады Федерального Уполномоченного по правам человека за 2013–2017 гг. В данных докладах рассматриваются наиболее актуальные проблемы соблюдения конституционных прав и свобод человека в России, приводится информация о рассмотрении Уполномоченным индивидуальных и коллективных жалоб и обращений, в том числе статистические данные о количестве и тематике обращений граждан; о его действиях, предпринятых для восстановления нарушенных прав и свобод граждан, для совершенствования законодательства, правоприменительной практики и административных процедур.

В 2013 г. к Уполномоченному поступило свыше 46 000 единиц входящей корреспонденции, содержащей индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав и свобод, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, о взаимодействии с политическими партиями и общественными организациями.

В среднем на 100 тыс. населения страны пришлось 15,8 жалобы. Более половины жалоб посвящено нарушению личных (гражданских) прав и свобод, увеличилась доля жалоб, связанных с нарушениями права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. Снизилась доля жалоб, посвященных реализации права на достоинство. Каждая шестая жалоба на нарушение личных прав касалась условий содержания в следственных изоляторах и исправительных учреждениях. Количество жалоб, поданных в связи с нарушениями права на свободу и личную неприкосновенность, составило 1,1 %, доля жалоб на нарушение права на свободу совести и вероисповедания составила 1,6 %.

Также были жалобы на нарушение социальных права, права на жилище, права на социальное обеспечение, права на благоприятную окружающую среду, права на достаточный уровень жизни и охрану здоровья.

В 2013 г. увеличилась доля обращений граждан по вопросам нарушения права собственности на имущество, права на свободу экономической деятельности, права на участие в культурной жизни, права на образование. Наибольшее количество жалоб связано с реализацией права на обращение. К рассмотрению были приняты 25,2 % поступивших жалоб. Добиться полного восстановления прав заявителей удалось по 5,8 % дел²¹.

В 2014 г. к Уполномоченному поступило 59 100 обращений граждан, государственных и общественных организаций. По сравнению с аналогичным показателем предыдущего года количество жалоб возросло на 43,6 %.

В 2014 г. к Уполномоченному и в его рабочий аппарат (приемную) на личный прием обратилось более четырех тысяч посетителей

²¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/appeals/doclad2013.pdf> (дата обращения: 06.04.2018).

(граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства).

Больше всего обращений к Уполномоченному связано с нарушением защиты прав в уголовном судопроизводстве (в том числе жалобы на приговоры, постановления и определения суда, нарушение права на защиту, нарушения в ходе дознания и предварительного следствия). Также поступали жалобы о нарушении защиты жилищных прав человека (предоставления жилых помещений, выселения, переселения из ветхого и аварийного фонда, признания права собственности на жилое помещение, оплаты жилья и коммунальных услуг и другие); защиты прав человека в местах принудительного содержания (в частности, жалобы на условия отбывания наказания в исправительных учреждениях); социальной защиты и здравоохранения; защиты трудовых прав человека (прекращения или расторжения трудового договора, коллективных и индивидуальных трудовых споров).

Поступившие к Уполномоченному обращения касались практически всех сфер жизнедеятельности человека (кроме названных, вопросы образования и культуры, землепользования, брака и семьи, административной ответственности, предпринимательской деятельности и многие другие).

Уполномоченным самостоятельно и совместно с компетентными органами государственной власти приняты меры для восстановления нарушенных прав по 25 303 жалобам²².

Основная проблематика жалоб, поступивших в 2015 г. к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, касалась уголовного процесса (30 %), жилищных прав и сферы ЖКХ (16 %), уголовно-исполнительного производства (14 %), социального страхования и обеспечения (5 %), оборонной сферы (4 %), миграции и гражданства (4 %). По вопросам соблюдения либо восстановления всех иных прав доля обращений составила 27 %. В зависимости от групп прав наибольшее число обращений относится к гарантиям прав (47 %) и социальным правам (37 %). Доля группы экономических прав составила 7 %, личных — 6 %, политических — 2 %, культурных — 1 %. Из всех групп наибольшее количество обращений от-

²² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf> (дата обращения: 06.04.2018).

носятся к конституционным гарантиям прав и свобод: общим гарантиям прав и свобод и конституционным гарантиям правосудия. Усматривается рост поступающих к Уполномоченному обращений в сфере соблюдения гарантий прав граждан, так или иначе связанных с предполагаемым нарушением права на судебную защиту.

В 2015 г. 69 % обращений касались проблем соблюдения прав граждан в уголовном и гражданском судопроизводстве. По-прежнему заявители просят дать консультацию по правовым вопросам, разъяснить те или иные действия должностных лиц или содержание судебных постановлений, оказать иную юридическую помощь.

В числе этих обращений подавляющее большинство составляют жалобы на условия отбывания наказания в исправительных учреждениях (64,2 %). Также граждане жаловались на условия содержания в изоляторах временного содержания и следственных изоляторах (13,8 %), на отказ в просьбе о переводе в другую колонию (13,4 %), на отказ в предоставлении права на условно-досрочное освобождение и нарушение порядка представления к нему (7,3 %).

В 2015 г. жалобы на нарушения жилищных прав граждан составили 46 % от общей численности обращений по вопросам соблюдения социальных прав и свобод (в 2014 — 34,4 %). Жалобы на нарушения жилищных прав граждан традиционно включают темы аварийного и ветхого состояния жилых домов, износа коммунальной инфраструктуры и, как следствие, аварий на коммунальных сетях, рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Каждое десятое из обращений по жилищным вопросам, поступивших Уполномоченному, говорит о проблемах такого характера.

Жалобы на нарушения трудовых прав граждан заняли второе место в доле обращений группы социальных прав (14 %).

В 2015 г. был зафиксирован 21 случай нарушения прав журналистов. Чаще всего журналисты подвергались нападениям в ходе создания видеосюжетов и репортажей о потенциально незаконной деятельности представителей власти и бизнеса, а также при попытках проникнуть на охраняемые территории. Вторая распространенная проблема связана с учинением препятствий к доступу журналистов на судебные заседания, избирательные участки, заседания министерских коллегий и т. д. Наряду с довольно тревожной статистикой нарушений прав журналистов на территории Российской Федерации необходимо отметить следующий положительный фактор: по данным международной право-

защитной организации «Репортеры без границ», в России за 2015 г. не произошло ни одного случая гибели журналиста или сотрудника СМИ в связи с их профессиональной деятельностью.

В докладе федерального омбудсмана подчеркивается, что существует прямая зависимость между социально-экономическим положением граждан и их восприятием соблюдения прав человека в стране. Наиболее значимым для российских граждан сегодня остается право на бесплатную медицинскую помощь: в 2014 г. об этом говорили 66 % респондентов, а в 2015 г. — уже 74 %. Кроме того, важно право на бесплатное образование, право иметь землю в частной собственности, право на благоприятную среду и право на получение квалифицированной юридической помощи²³.

Анализ доклада 2016 г. показывает, что обстановка в стране в области прав человека достаточно сложная, но есть положительная динамика. Несмотря на то, что есть увеличение обращений, уменьшается количество обращений в Европейский суд по правам человека. Это означает, что люди положительно относятся к нашей системе защиты и восстановления прав. Много поступает обращений относительно жилья. Достаточно много проблем из-за ветхого и аварийного жилья. Огромный пласт проблем связан с трудовыми правами граждан. Люди обеспокоены большим сокращением и нехваткой рабочих мест, что им задерживают зарплату или вовсе не платят. Но многим гражданам удалось восстановить нарушенные права. Значительное количество проблем связано с валютной ипотекой или денежными выплатами по кредиту. У людей отнимают квартиры, имущество, потому что по какой-то причине они не могут вовремя заплатить кредит или вообще теряют возможность выплаты долга. Поступают обращения по уголовно-исполнительной и уголовно-правовой системе. Нарушения связаны с тем, что либо дают слишком большой срок, либо заселяют в колонии и иные места лишения свободы слишком далеко от дома, от места, где живут родственники. Еще одна проблема, связанная с людьми, которые находятся по стражей, — это освобождение тяжелобольных. Сегодня это право суда освободить тяжелобольного человека, а не обязанность. И сейчас динамика показыва-

²³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/d2015w.pdf> (дата обращения: 06.04.2018).

ет, что суд освобождает меньше половины тяжелобольных заключенных, и люди умирают в тюрьме²⁴.

В докладе 2017 г. можно отметить, что наблюдался рост обращений по сравнению с 2016 г. о нарушении следующих видов прав: на бесплатную медицинскую помощь, на жилище, на бесплатное образование, право на труд и его справедливую оплату, право на свободу и личную неприкосновенность, право на социальное обеспечение, пенсионные выплаты и социальное страхование (выплаты и пособия по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, в связи с рождением и воспитанием детей, а также предоставление социальных услуг организациями). Сохраняют высокие показатели значимости культурные права (право на образование, право на свободу творчества и преподавания). Рейтинг значимости права на справедливый суд в 2017 г. значительно вырос по сравнению с 2016 г. (с 27 % до 36 %), достигнув значений 2014 г. В 2017 г. в докладе появилась новая глава — «Защита прав отдельных категорий граждан», в которую вошли вопросы защиты прав лиц с ограниченными возможностями (инвалидов), пенсионеров, ветеранов, женщин, несовершеннолетних, военнослужащих и приравненных к ним лиц, соотечественников за рубежом и российских граждан, находящихся за пределами Российской Федерации. Уполномоченным активизирована работа по контролю за соблюдением прав военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, членов их семей и гражданского персонала воинских частей²⁵.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие, классификацию и назначение основных прав человека.
2. Охарактеризуйте современное состояние прав человека в Российской Федерации, основываясь на анализе докладов Федерального Уполномоченного по правам человека.

²⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2016> (дата обращения: 06.04.2018).

²⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год. URL: <http://voensud-mo.ru/doc/Ombudsman/report-2017> (дата обращения: 06.04.2018).

3. Выделите наиболее острые проблемы в Российской Федерации по защите прав и свобод граждан.

4. Практические задания по дисциплине «Правозащитные организации и движения в России»

В рамках самостоятельной работы по дисциплине «Правозащитные организации и движения в России» студентам необходимо изучить вопросы по шести разделам.

Раздел 1. Нормативно-правовая база создания и деятельности правозащитных организаций и движений в России

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Общая характеристика основных элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.
2. Правозащитная деятельность как вид юридической деятельности в Российской Федерации.
3. Деятельность по контролю за выполнением государством международных обязательств в сфере защиты прав человека.
4. Неправительственные организации и государственные органы власти: формы взаимодействия в сфере защиты прав человека. Влияние НПО на совершенствование внутригосударственного законодательства в сфере защиты прав человека, укрепление законности.

Раздел 2. Правозащитное движение в СССР и России (до 2000-х гг.)

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Самобытные черты российской государственности и эволюция правозащитной деятельности в Российской Федерации.
2. Права человека и правозащитное движение в Советском Союзе.

Раздел 3. Современное положение правозащитного движения в России

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Соблюдение прав человека и правозащитное движение в современной России.

2. Институт омбудсмана и институт Уполномоченного по правам человека в России. Проблемы институционального развития неправительственных правозащитных организаций России.

Раздел 4. Государственные правозащитные организации и структуры

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Депутатские комиссии по правам человека в представительных органах власти на национальном и региональном уровнях.

2. Комиссии по правам человека при президенте РФ и при главах администраций российских регионов.

Раздел 5. Виды правозащитных организаций и движений

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Неправительственные организации и «конвенционные органы». НПО и Совет Европы: формы сотрудничества. Участие правозащитных организаций в работе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

2. Неправительственные организации и международные процедуры индивидуальной защиты: процедура «факультативного протокола». Ответственность НПО: установление сроков для устранения нарушений. Принцип ответственности государства за неправомерные действия в сфере регулируемых отношений.

3. Возникновение, становление и сущность неправительственных организаций как института гражданского общества. Специфические характеристики правозащитной деятельности неправительственных организаций. Правовой статус правозащитных неправительственных организаций.

4. Факторы эффективности правозащитных неправительственных организаций. НПО и Совет Европы: формы сотрудничества.

Раздел 6. Механизмы и формы деятельности правозащитных организаций и движений в России

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Сотрудничество неправительственных организаций с национальными учреждениями по правам человека.

2. Значение независимых докладов по вопросам нарушения прав человека.

3. Деятельность правозащитных НПО по формированию правовой культуры населения.

4. Неправительственные организации и правозащитные органы ООН: институт «консультаций». Участие НПО в выработке международных норм защиты прав человека. Неправительственные организации и «конвенционные органы».

Оценка ответа студента осуществляется в соответствии со следующими **критериями**:

1) использование корректно определяемых ключевых терминов и теорий;

2) использование убедительных исчерпывающих ответов на вопросы аудитории;

3) аккуратное использование фактов и примеров, подтверждающих приведенные аргументы;

4) использование примеров, характеризующих текущие явления и процессы в области организации общественных кампаний;

5) приведение собственных оценок и суждений по рассматриваемой проблеме;

6) презентабельность, структурированность ответа;

7) ссылки на литературу, рекомендованную для практических занятий.

Ответ студента оценивается по следующей шкале:

«отлично» — ответ соответствует всем перечисленным критериям;

«хорошо» — ответ соответствует критериям 1–4, 6 и 7;

«удовлетворительно» — ответ соответствует критериям 1–3, 6, 7;

«неудовлетворительно» — ответ не соответствует ни одному из критериев.

В рамках самостоятельной работы по дисциплине «Правозащитные организации и движения в России» студентам необходимо проделать аналитическую работу.

Задание для проведения аналитической работы:

Составьте аналитическую записку о состоянии нормативно-правовой базы создания и деятельности правозащитных организаций и движений в России. Заполните следующую таблицу.

Нормативно-правовые акты в области создания и деятельности правозащитных организаций и движений в России

№	Название НПА	Дата принятия	Общие положения
	Международный уровень		
1			
...			
	Федеральный уровень		
..			
...			
	Региональный уровень		
...			

Оценка аналитической работы студента осуществляется в соответствии со следующими критериями:

- 1) корректное указание нормативно-правового акта на международном уровне;
- 2) корректное указание нормативно-правового акта на федеральном уровне;
- 3) корректное указание нормативно-правового акта региональном уровне;
- 4) исчерпывающий список нормативно-правовых актов международного уровня;
- 5) исчерпывающий список нормативно-правовых актов федерального уровня;
- 6) исчерпывающий список нормативно-правовых актов регионального уровня.

Аналитическая работа оценивается по следующей шкале:

«отлично» — ответ соответствует критериям 1–6 ;

«хорошо» — ответ соответствует критериям 1–5;

«удовлетворительно» — ответ соответствует критериям 1–3;

«неудовлетворительно» — аналитическая работа не соответствует ни одному из критериев.

Оглавление

1. Условия и тенденции развития некоммерческих организаций в современной России: правозащитные организации и движения	3
Контрольные вопросы	13
2. Государственные правозащитные организации и структуры: Уполномоченный по правам человека Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.....	14
Контрольные вопросы	23
3. Современное состояние прав человека в Российской Федерации: анализ докладов Федерального Уполномоченного по правам человека	23
Контрольные вопросы	28
4. Практические задания по дисциплине «Правозащитные организации и движения в России»	29

Учебное издание

Правозащитные организации и движения в России

Учебно-методическое пособие

Составители:

Жучкова Наталия Игоревна

Фролов Александр Альбертович

Соколов Александр Владимирович

Редактор, корректор М. Э. Левакова
Верстка М. Э. Леваковой

Подписано в печать 20.11.2018. Формат 60×84 1/16.

Усл. печ. л. 2,09. Уч.-изд. л. 1,5

Тираж 2 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова.
150003, Ярославль, ул. Советская, 14.

