



ПРОГРАММА СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС И РОССИИ
Проект «Создание системы и механизма мониторинга ситуации
с правами человека в России и средств
для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»

Критерии оценки прав человека
для уполномоченных по правам человека:
Методические рекомендации по мониторингу
прав человека на доступ к суду,
на митинг и на доступ к образованию

А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова



ПРОЕКТ ФИНАНСИРУЕТСЯ ЕС





ПРОЕКТ ЕС, НАЦЕЛЕННЫЙ НА СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ И МЕХАНИЗМА МОНИТОРИНГА СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ И СРЕДСТВ ДЛЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проект, который начался в январе 2011 г. и будет осуществляться до декабря 2011 г., направлен на разработку для Уполномоченного рекомендательного механизма получения объективной информации о соблюдении прав человека в России.

Пилотными регионами проекта являются Псковская область, Республика Татарстан, Ставропольская область.

Главный **бенефициар** проекта – Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Проект осуществляется бельгийской компанией Business & Strategies Europe.

Основная информация о проекте

Целевая аудитория:

Аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ, региональные уполномоченные по правам человека, некоммерческие организации, государственные защитники, правозащитные и местные общественные организации.

Основные цели:

- *Формирование системы показателей, объективно отражающих уровень соблюдения прав человека.*
- *Формирование перечня источников информации о показателях соблюдения прав.*
- *Разработка оптимального способа получения Уполномоченным информации из этих источников.*
- *Разработка рекомендаций по получению информации, с учетом возможной вариативности, о соблюдении отдельного права (перечня прав, всех прав) в России (в отдельном регионе).*
- *Пилотное тестирование методики.*

Продолжительность: январь 2011 г. – декабрь 2011 г.



Проект финансируется ЕС



ПРОГРАММА СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС И РОССИИ

А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова

**Критерии оценки прав человека
для уполномоченных по правам человека:**

**Методические рекомендации по мониторингу прав человека
на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию**

Москва • 2011

ББК 67.400.7
А 22



Проект «Создание системы и механизма мониторинга ситуации с правами человека в России и средств для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» финансируется Европейским Союзом.

Данный материал опубликован при поддержке Европейского Союза.
Содержание публикации является предметом ответственности экспертов проекта и не отражает точку зрения Европейского Союза.

Автономов А.С., Гаврилова И.Н.

Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека: Методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию) / Автономов А.С., Гаврилова И.Н. — М.: Издательство «Юрист», 2011. — 52 с.

В научно-методическом пособии представлены основные подходы и краткие рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию, подготовленные для региональных уполномоченных по правам человека в России в рамках проекта Европейского Союза, предложены авторские разработки по шкале оценки ситуации с соблюдением прав человека. Издание предназначено прежде всего для омбудсманов, в том числе специализированных, сотрудников их аппарата и помощников, а также для всех тех, кто интересуется правами человека и проблемами оценки.

ISBN 978-5-91835-100-0

© А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова
© Европейский Союз, 2011
© ООО «Издательство «Юрист», 2011
Все права защищены

СОДЕРЖАНИЕ

Общая часть

Общие подходы к правам человека, их оценке и мониторингу	4
Методика сбора информации.....	8
Актуальность мониторинга прав человека в России на примере права на доступ к суду	12
Справедливость как важнейшее условие обеспечения прав человека	20
Уполномоченные по правам человека и мониторинг соблюдения прав в регионах	24

Особенная часть

Шкала индикаторов оценки соблюдения права человека на доступ к суду.....	31
Шкала индикаторов оценки соблюдения права человека на митинг	36
Шкала индикаторов оценки соблюдения права человека доступ к образованию.....	38

Приложение

Возможные источники информации для шкалы оценки по соблюдению права человека на доступ к суду	44
Список литературы	50

Общая часть

Общие подходы к правам человека, их оценке и мониторингу

Одна из важнейших задач, стоящих перед уполномоченным по правам человека, состоит в оценке состояния дел в сфере реализации прав и свобод человека. На основе такой оценки готовятся предложения по принятию мер юридического, социального, экономического и иного характера, нацеленных на позитивное развитие ситуации в области реализации прав и свобод человека. Оценка в данной сфере, как и вообще всякая оценка, не может не опираться на некие критерии, которые выработываются в качестве общего ориентира, общего направления самого оценивания того или иного явления. Эти критерии можно представить в виде шкалы показателей, отражающей состояние того или иного явления, в частности ситуации в сфере прав человека.

Однако прежде стоит напомнить, что критерии оценки любых сложных процессов и явлений (а к таковым, безусловно, относятся права человека, система их обеспечения) способны развиваться и развиваются вместе с объектом, который оценивают с их помощью, в силу чего носят в определенной степени условный характер, т.е. далеко не все конкретные критерии являются универсальным мерилем для всех стран и времен. Естественно, что чем выше в конкретный исторический период уровень развития того или иного государства, например развития системы правосудия, тем выше требования к ней, а также вообще к функционированию систем управления и контроля, уровню взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества и т.д. Поэтому выявляемые проблемы и высказываемые нарекания в адрес системы правосудия в какой-либо конкретной стране нельзя рассматривать в отрыве от имеющихся на данный момент конкретно-исторических условий, зависящих от уровня развития экономики этой страны, гражданского общества и демократии и пр. Итак, исходя из этого, очевидно, что для выяснения ситуации с соблюдением прав человека в определенном государстве необходима выработка некоторых объективных индикаторов, соответствующих его уровню развития, а также тем намерениям и целям, которые ставит перед собой конкретное государство и к которым оно стремится на практике.

Необходимо также подчеркнуть важность выработки набора критериев оценки ситуации с правами человека в РФ, своего рода систему координат в этой сфере, в связи с тем, что это позволит не только понять имеющееся реальное положение дел в данной области в определенный период, но и выработать конкретные рекомендации по его улучшению.

Кроме того, чтобы иметь отправную точку для начала системной работы по созданию шкалы объективных критериев оценки прав человека в России, представляется возможным прежде всего обратить внимание на наиболее востребованные в настоящее время и принципиально важные как для граждан, так и для нормального функционирования государства права, к которым следует отнести, в частности, право на доступ к суду.

Проблема доступности для населения суда, и даже шире — правосудия, всегда оставалась в центре внимания уполномоченных по правам человека, однако настало время систематизировать подходы по оценке соблюдения данного основополагающего права в процессе деятельности уполномоченных по правам человека, выработать определенные критерии, в том числе измеряемые в количественных показателях, по которым можно узнать, следуя четким и простым правилам, насколько конституционные и международные нормы соблюдаются по тому или иному праву, включая право на доступ к суду. Такие индикаторы позволят отразить в ежегодных докладах состояние дел с соблюдением права на доступ к суду на местах (впрочем, как и других прав), проследить прогресс либо стагнацию, а то и регресс в обеспечении права граждан на доступ к суду в конкретном регионе, а впоследствии, на основе обобщения всех докладов уполномоченных по правам человека, и ситуацию по стране в целом.

При этом введение подобной системы индикаторов не ограничивает свободу творчества омбудсманов в ходе подготовки ежегодных докладов, но может облегчить их работу, а главное — дает возможность иметь более четкую картину ситуации с правами человека в России в целом, соответственно, дает ключ к решению имеющихся проблем, к выработке алгоритма работы по их устранению и профилактике, к оптимизации деятельности аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Иными словами, в ходе подготовки докладов уполномоченных по правам человека можно давать информацию, выходящую за рамки единых стандартов оценки на основе принятых критериев, но не менее той, что будет принята для всех уполномоченных по правам человека в качестве единого подхода.

В свою очередь, это позволит проводить лонгитюдное, т.е. протяженное во времени, исследование ситуации с правами человека в России на основе постоянного мониторинга соблюдения конкретных прав человека, наиболее точно отражающее ситуацию в стране в конкретный период, что важно для устойчивого результата данного мониторинга. И конечно, это не означает, что в ходе работы с данными индикаторами не будут вноситься уточнения, изменения и пр. (а порой требуется

подготовительный период для накопления предварительных данных, необходимых для дальнейшего ранжирования показателей), поскольку практика покажет их полноту/неполноту, удобство работы с ними, их действенность в процессе оценивания объекта.

Последнее во многом зависит от правильного сбора необходимой вводной *информации*, поскольку без нее даже самое лучшее обобщение и анализ не дадут верного результата, не говоря уже о том, что мониторинг предполагает постоянное (желательно на основе единого набора вопросов) отслеживание ситуации. В частности, необходимо стремиться к полноте получаемых сведений, что позволяет создать более точное представление о предмете, для чего можно задействовать данные статистики, социологических опросов, заключений официальных лиц и экспертов (по запросу), иные материалы (к примеру, по праву на доступ к суду: анализ обращений граждан в квалификационные коллегии судей (ККС), советы судей, прокуратуру). Кроме того, важно перепроверять полученную информацию путем сопоставления одних и тех же данных из разных источников: официальных, СМИ, неправительственных организаций, экспертных оценок, результатов специальных исследований и т.д. Причем чем больше было задействовано источников информации в ходе мониторинга, тем большего доверия заслуживают результаты и тем больше оснований считать их достоверными (именно таковые должны быть положены в основу мониторинга). Безусловно, необходимо собирать и структурировать данные, почерпнутые из устных и письменных обращений граждан (работа аппарата омбудсманов), которые затем можно обобщить и проанализировать, отбросив явно недостоверные (известны случаи обращений психически нездоровых граждан, к примеру).

Вообще сбор и анализ поступающих жалоб и обращений как к уполномоченным по правам человека, так и в другие инстанции — дело очень сложное, поскольку требует не только большого такта, жизненного опыта, знаний, но и дополнительных усилий по их перепроверке, в том числе путем сопоставления с другими данными, почерпнутыми из других источников информации. Кроме того, важно обратить внимание на сопоставимость получаемых в конечном итоге данных (т.е. стараться поддерживать преемственность в сборе определенных данных, даже если в какой-то момент эта информация может представляться мало значимой и/или лишней), поскольку это является залогом добротного последующего анализа ситуации с правами человека в отдельном регионе, ее развития за определенный период времени. И это также влияет на устойчивость результатов проделанной работы.

Если взглянуть на изучение положения дел с правами человека более широко, то можно отметить, помимо мониторинга, и другие возможные подходы. Так, для более тонкого анализа сложившейся ситуации можно проводить также дополнительные специальные исследования (анкетирование, углубленное интервьюирование), по итогам которых рассчитываются интегрированные показатели — специальные индексы, отражающие в максимально обобщенном виде ситуацию с соблюдением тех или иных прав человека. К примеру, можно предложить достаточно общий, точнее — обобщающий, индекс «Запрос на обеспечение права на доступ к суду»: можно рассчитать данный показатель по итогам анкетирования путем суммирования выраженного в ходе опроса респондентами согласия с рядом позиций, отражающих варианты возможных ответов о состоянии дел с обеспечением права доступа к суду в диапазоне, где 0 — абсолютная невозможность воспользоваться правом доступа к суду, 10 — очень высокая оценка доступности суда.

Стоило бы в дальнейшем обратить внимание на изучение такого важного качественного показателя, отражающего состояние прав человека, как нередко фиксируемая в нашей стране формалистичность подхода к обеспечению прав человека, что наиболее ярко находит свое отражение в часто встречающихся отписках на заявления и жалобы граждан (при соблюдении формы и срока ответов на них), в том числе при осуществлении права на доступ к суду. Но это также предполагает необходимость проведения специальных обследований и замеров, впрочем, также требующих, в свою очередь, оценки на основе объективных критериев.

В практическом плане *мониторинг* включает в себя целый ряд шагов от сбора информации до юридического и информационного анализа (в том числе бюджетов, так как некоторые из обязательств государств требуют выделения финансовых и кадровых ресурсов для обеспечения позитивных мер по поощрению ряда прав¹), документирования и предоставления отчетов, коррекционных действий и последующих мер и, конечно, оценки. Все эти виды деятельности взаимосвязаны в рамках так называемого цикла мониторинга, технология которого представляет собой совокупность методов, средств и способов его проведения, нацеленную не только на фиксацию состояния, но и на определение тех возможных изменений, которые намечены в качестве ведущего направления в самом предмете мониторинга.

¹ Наблюдение за осуществлением Конвенции о правах инвалидов. Руководство для наблюдателей в области прав человека // Материалы по вопросам проф. подготовки. Нью-Йорк — Женева, 2010. № 17. С. 44.

В то же время техника проведения мониторинга, представляя собой сочетание специальных приемов, методов, средств его проведения, включает такие приемы сбора информации, как толкование права, наблюдение, экспертные оценки, правовая экспертиза, под-разумевающие процесс получения теоретических знаний о предмете и объекте правового мониторинга, тогда как другая группа приемов состоит из различных приемов обработки информации (обобщение, сравнение, анализ, синтез, абстрагирование, аналогия, моделирование, формализация, индукция), которые являются, в свою очередь, элементами метода теоретического познания объекта правового мониторинга. Сюда же необходимо включить также контент-анализ и даже, возможно, филологическую экспертизу открытых источников информации.

Как бы то ни было, мониторинг выступает в качестве достаточно надежной системы получения и анализа правовой и иной информации о состоянии конкретного предмета мониторинга, например права на доступ к суду, и на поиск оптимальных путей по улучшению ситуации с правами человека. Мониторинг прав человека, согласно одному из многочисленных определений, представляет собой запланированное, систематизированное, проводимое по принятой схеме исследование выбранного участка общественной действительности с целью достижения изменений без применения насилия².

Методика сбора информации

Предлагается два метода сбора информации для оценки количественных показателей: i) использование и развитие информационных систем и ii) проведение выборочного обследования. Методика сбора информации должна определять, какой метод или сочетание методов следует использовать для сбора и сопоставления информации, необходимой для расчета количественных показателей. Необходимо напомнить, что для обеспечения наибольшей точности при расчете количественных показателей начальная информация в идеале должна собираться на уровне отдельного человека и должна быть получена от источника информации на местном уровне или близко к нему. Рассмотрим кратко, как для достижения этого следует использовать каждый из методов сбора информации.

² Мониторинг прав человека (на основе материалов Центра прав человека университета Ноттингема (ЦПЧ) и Хельсинкского фонда прав человека в Варшаве (ХФПЧ))/Великоредчанина С. URL: http://hro-uz.narod.ru/unknown_parameter_value_2.html

i) Сбор информации с использованием информационных систем

В случае если оценка показывает, что регистрация информации источниками информации уже осуществляется систематически и она высокого качества, то эта зарегистрированная информация может быть подвергнута сопоставлению непосредственно с источниками информации, и ее можно использовать для расчета количественных показателей.

Принцип, лежащий в основе сбора информации для расчета показателей с помощью *информационных систем* и обуславливающий модернизацию или перестройку информационных систем, состоит в том, что по возможности все соответствующие лица, ищущие доступ к правосудию, должны быть охвачены информационной системой. Другими словами, когда это возможно, необходим тщательный отбор источников информации для обеспечения того, чтобы имеющаяся и совместно зарегистрированная ими информация охватывала всех лиц, ищущих доступа к правосудию (или реципиентов).

Если местные источники информации в порядке обмена потоками информации внутри информационной системы представляют дезагрегированную информацию по отношению к более высокому уровню (например, окружному или центральному), то, возможно, источники информации следует отбирать на более высоком уровне. Это позволит охватить соответствующую группу реципиентов в целом, используя для этого меньшее число источников информации.

Информацию о работе районных судов можно получить, например, от одного городского суда. Необходимо, однако, принять меры к тому, чтобы источник информации более высокого уровня (в данном случае — городской суд) был в состоянии представить дезагрегированную информацию об отдельных лицах и доступе их к правосудию, а не просто обобщенные сведения. С этой целью и для обеспечения того, чтобы при подборе и сопоставлении информации имелись подробные данные о каждом лице в составе представляющей интерес совокупности, должна использоваться системная карта, позволяющая точно определить, какие источники информации требуются и на каком уровне следует их отбирать. Такой перечень источников информации, скорее всего, будет меняться в зависимости от конкретного показателя.

Зачастую, несмотря на наличие достаточного объема зарегистрированной информации, ее не хватает для расчета конкретного показателя, если эта информация не упорядочена или хранится в форме, не позволяющей без труда переслать ее на более высокий уровень. В данной ситуации можно воспользоваться тем или иным вариантом действий:

— источникам информации могут рассылаться специальные формы для сбора данных, которые заполняются с использованием сведений,

содержащихся в существующих записях, после чего заполненные формы возвращаются для сопоставления информации; или

— можно провести обучение лиц, являющихся источниками информации, по вопросам систематизации записей, после чего заново систематизированная и/или сводная информация отсылается на более высокий уровень.

В долгосрочной перспективе можно планировать модернизацию или последующую перестройку таких информационных систем.

ii) Сбор информации с использованием выборочного обследования

Выборочное обследование — это сбор информации не по всем лицам, представляющим интерес, а только по части их совокупности. На основании полученной таким путем информации можно делать выводы по всем лицам в целом.

Выборочное обследование может проводиться и при отсутствии зарегистрированной информации или в том случае, если информация обо всех лицах в целом является неполной. Таким образом, выборочное обследование следует использовать для сбора информации в тех случаях, когда информация, необходимая для расчета конкретного показателя, отсутствует для всей соответствующей совокупности таких лиц. Отсутствие либо неполнота информации может объясняться тем, что источники информации не регистрируют информацию, или соответствующая информация регистрируется только некоторыми источниками, или не регистрируется систематически, или она невысокого качества.

В связи с тем, что в любом случае, когда информация не регистрируется или регистрируется частично, используется выборочное обследование, необходим системный метод сбора данных выборки. Существует два возможных метода сбора информации при выборочном обследовании:

— обследование с помощью анкеты, заполняемой опрашиваемым лицом; и/или

— обследование с использованием личных бесед или интервью.

Опрос с помощью анкеты или бесед можно проводить на основе или с использованием различных методов сбора информации. В частности, имеются три метода сбора информации:

1) для использования применительно к источникам информации внутри компетентных органов;

2) для использования применительно к источникам информации внутри неправительственных организаций;

3) для использования применительно к источникам информации внутри групп лиц, чьи интересы были непосредственно затронуты.

Анкеты, структура которых построена на основе методов сбора информации, может быть составлена и разослана лицам, служащим источниками информации и образующим выборку. Указанные лица возвращают анкеты после заполнения. Альтернативой рассылки анкет может быть опрос лиц, являющихся источниками информации и образующих выборку, в ходе интервьюирования, и их ответы заносятся в соответствующую форму для сбора информации.

Каждый из этих методов имеет свои преимущества и недостатки. Анкеты, рассылаемые лицам, являющимся источниками информации, которые сами заполняют их, стоят дешевле и более просты в применении, но при этом они могут быть заполнены лишь частично и/или содержать случайные ошибки. Беседы с лицами, являющимися источниками информации, позволяют получить более полные и последовательные ответы, но для их проведения требуются деньги и ресурсы, необходимые для финансирования и обеспечения лиц, которые должны выезжать к соответствующим лицам, чтобы провести, записать и расшифровать интервью с ними.

В тех случаях, когда информация не регистрируется лицами (органами, организациями), служащими источниками информации, персональные беседы особенно уместны и даже необходимы. В персональной беседе лицо, выступающее в роли источника информации, получает представление о том, какой тип информации требуется, ему могут быть даны дополнительные разъяснения по задаваемым вопросам; кроме того, можно провести непосредственную оценку ситуации, например физически пересчитать лиц, находящихся в месте содержания, и записать подробные сведения о каждом из них. С другой стороны, выборочное обследование может проводиться потому, что лишь некоторые лица (органы, организации), служащие источниками информации, систематически регистрируют сведения высокого качества. Когда выборку составляют такие лица, то они могут сами заполнить присланные анкеты; можно даже получать регистрируемую ими информацию непосредственно из информационных систем таких источников информации.

Выбор наиболее подходящей методики сбора информации

При разработке методики сбора информации важно учитывать три фактора. Таким образом, избранная *методика сбора информации* зависит от следующих факторов:

а) степени, в которой лица, являющиеся источниками информации, *уже осуществляют* систематическую регистрацию достаточно точных сведений;

б) возможности создания в разумные сроки *новых* информационных систем;

в) возможности составления на практике *выборки* лиц, служащих источниками информации.

Систематический сбор информации об отдельных лицах органами и должностными лицами, которые непосредственно занимаются ими, имеет ряд преимуществ. Он позволяет повысить точность информации, играет важную роль в значительном уменьшении риска того, что преступившие закон лица будут подвергаться жестокому обращению, насилию или эксплуатации, и помогает обеспечить такое обращение с каждым лицом, которое отвечает наилучшему обеспечению его интересов. Вследствие этого рекомендуется, чтобы методика сбора информации по возможности побуждала лиц, выступающих в роли источников информации, к использованию и созданию информационных систем, способных регистрировать и сохранять подробные сведения об отдельных лицах, с которыми источник информации контактирует на местном уровне.

Разумеется, оценка информационных систем, описанных в пункте а), вполне может показать, что источники информации не систематически регистрируют информацию об отдельных лицах. В этом случае в методику сбора информации следует включить либо создание новых информационных систем, либо проведение выборочного обследования, либо сочетание этих двух методов.

Актуальность мониторинга прав человека в России на примере права на доступ к суду

В последнее время в СМИ и других источниках информации высказываются довольно критичные оценки в адрес судебной системы России, доверия населения суду, а также все еще не законченной судебной реформы (все чаще можно услышать даже о ее провале). Видимо, для этого есть достаточно веские основания, поскольку значительную часть жалоб граждан составляют нарекания по работе суда и в целом системы правосудия. При этом востребованность судебной защиты прав и свобод граждан, как и их свободного доступа к суду, весьма велика в современной России, в том числе ввиду тенденции роста нарушений прав человека, являющегося, к сожалению, приметой нашего времени.

Сущность принципа свободного доступа к суду, составляющего наряду с принципами независимости и беспристрастности основу совре-

менной концепции справедливого и должного правосудия, заключается в устранении (либо запрете установления) чрезмерных и необоснованных препятствий и препон для рассмотрения дела в суде для всех лиц, независимо от субъекта, на всей территории страны. Кроме того, данный принцип предполагает удобное для населения расположение судов, их относительно равномерное распределение по территории страны (или хотя бы возможность транспортной доступности), наличие достаточного количества судов и судей, а также сотрудников аппарата, позволяющего рассматривать судебные дела в разумные сроки при соблюдении требований должного правосудия, а также, что не менее важно, финансовую свободу для граждан воспользоваться правом обращения в суд. Что касается финансового аспекта доступности суда, в последнее время обостряется проблема квалифицированной юридической помощи (главным образом, адвокатуры) населению, прежде всего для малообеспеченных слоев. Как показало специальное исследование в рамках проекта «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения РФ», в общем составе участников судебного разбирательства у мирового судьи, доля лиц, относящихся к категории малоимущих и социально уязвимых граждан, составила в 2010 г. 60% в Ленинградской области, 80% в Пермском крае³.

Однако существует также проблема оценки востребованности права свободного доступа к суду, как и состояния дел с нарушенными правами: ухудшается или, напротив, улучшается соблюдение прав человека, насколько изменяется ситуация в отдельных регионах и стране в целом? Конечно, для таких измерений необходимо иметь в руках какие-то инструменты. Одной статистической базы недостаточно. В то же время эмпирические и статистические данные позволяют прийти к заключению, что далеко не всегда удельный вес в населении тех граждан, кто обращается в суды, выступает четким показателем доступности для граждан суда как такового. Так, в сентябре 2008 г. было проведено социологическое исследование, показавшее на основе большой выборки (было проведено анкетирование более 2 тыс. человек), что только 14% граждан готовы обращаться в российские суды за защитой своих прав, которые все еще остаются для них «сферой чрезвычайных обстоятельств»⁴.

³ Предложения по повышению доступности правосудия для малоимущих и социально незащищенных граждан — участников гражданского процесса (по результатам мониторинга деятельности мировых судей в Ленинградской области и Пермском крае) / под ред. Л.О. Иванова. М. : Институт права и публичной политики, 2011. С. 12.

⁴ Сатаров А.Г., Римский В.Л., Благовещенский Ю.Н. Социологическое исследование российской судебной власти. СПб. : Норма, 2010. С. 133.

Это говорит о многом: о сохраняющемся недоверии суду, о малой доступности большинству населения квалифицированных юристов, об острой потребности в бесплатной юридической помощи малообеспеченным гражданам в условиях рыночных отношений, о низкой правовой культуре, о важности судебной реформы и пр.

Весьма примечательно, что результаты социологических опросов показали такую закономерность, относящуюся к совокупному портрету «правосознания групп респондентов, не готовых обращаться в суд в различных ситуациях»: люди, осмысленно и в определенной степени объективно относящиеся к суду (например, юристы), менее других готовы прибегать к его услугам, как и более молодые по сравнению с другими возрастными группами. Среди причин отказа от обращения в суд, как отмечают социологи, лидируют по частоте упоминаний следующие позиции: «нашел способ решить проблему без суда» (частота 35,88), «слишком много времени надо потратить на участие в процессе» (22,26), «вопрос решился до суда» (18,60), «слишком велики затраты времени, сил, всего на свете, это неоправданно» (17,28), «мне объяснили друзья и знакомые, что все равно ничего добьешься» (15,95), «в суд надо обращаться только в самом крайнем случае» (11,30), «я простой человек, а таким в судах справедливости не найти» (11,30) и т.д.⁵

Другое социологическое исследование показало чуть более обнадеживающие итоги. В ходе опроса, выяснявшего отношение граждан к мировому суду, в случае нарушения своих прав 23,8% респондентов выразили намерение обратиться в суд, 34,8% ответили, что все зависело бы от ситуации, 9,2% — стали бы решать вопрос самостоятельно, 8,5% — обратились бы в милицию (ныне полицию), 8,3% — обратились бы к адвокату, 6,7% — обратились бы за бесплатной юридической помощью, 4,1% — обратились бы в прокуратуру, 4,8% затруднились ответить. При этом среди тех, кто готов обращаться в суд, наибольший удельный вес составляли пожилые люди и представители малообеспеченных слоев населения, которые чаще других упоминали суд в качестве «непременной инстанции по защите своих прав»⁶. Тем не менее и здесь мы видим в целом скептическое отношение граждан к институту суда. Во многом это связано с довольно распространенными в нашей стране случаями судебной волокиты, равнодушия, грубости, недостаточно высокой квалификации, а порой и случаями принятия несправедливых решений, мздоимства в судах (социологические и иные исследования показыва-

⁵ Там же. С. 185.

⁶ Крючков С.А., Шевяков М.Ю. Отношение граждан к деятельности мировых судов. М. : Американская ассоциация юристов, 2010. С. 18.

ют, что ситуация в целом с коррупцией продолжает обостряться), в том числе ставшими известными широкой общественности, но также и с определенным недоверием к государству в целом, которое не всегда в должной степени ориентировано на интересы и запросы общества.

Общеизвестно, что осуществление как негативных, так и позитивных гражданских прав и свобод каждого человека является обязанностью государства, которое должно активно действовать и исполнять определенные обязательства, среди которых и обеспечение свободного доступа к инфраструктуре, дающей возможности для достойной жизни и развития граждан (а это и независимый суд), и предоставление гражданам за счет общественного перераспределения возможностей для свободного и активного участия в жизни общества и демократических процессах, и организация экономики, в рамках которой работники наемного труда могли бы сохранить свои демократические структуры и свободно представлять свои интересы. Таким образом, проблематика реализации прав и свобод человека не исчерпывается вопросами конкретных инструментов (включая мониторинг), хотя их нужно и должно рассматривать и оценивать. Социальная демократия представляет собой многогранную логическую модель, которая не ограничивается вопросами формального действия прав человека. Как справедливо было отмечено, «это скорее открытая модель, которую следует использовать как своего рода компас для политических действий, направленных на как можно более полное осуществление конкретных прав и свобод граждан с помощью разных инструментов», главной целью которой является реализация базовых ценностей: свободы, равенства/справедливости и солидарности⁷.

Приходится признать, что многие проблемы так и не были решены в России за последние два десятилетия, а некоторые со временем лишь усугубились. Что касается суда и судебной системы в целом, то здесь накопилось немало острых проблем. К примеру, как показало упомянутое выше социологическое исследование, «участие власти в судебных процессах в качестве одной из сторон снижает состязательность и процессуальное равенство сторон»⁸, а это одно из очевидных нарушений права на свободный доступ к суду. В рейтинге доверия основным политическим и государственным институтам судебная система занимала лишь 9–10-е место из 14 в 2005 г.⁹ «Лидирующая» позиция Российской

⁷ Курс социальной демократии. Часть первая / Гомберт Т., Блезюс Ю., Крелль К., Тимпе М. М. : РОССПЭН, 2010. С. 107–108.

⁸ Сатаров А.Г., Римский В.Л., Благовещенский Ю.Н. Социологическое исследование российской судебной власти. СПб. : Норма, 2010. С. 520.

⁹ Аналитический отчет по теме «Отношение россиян к судам и судебной системе» по результатам социологического опроса ВЦИОМ // Судья. 2005. № 1. С. 56.

Федерации по количеству обращений в Европейский суд по правам человека говорит о том, что граждане не находят в отечественной судебной системе эффективной защиты своих прав и свобод, значительную часть населения страны не удовлетворяет положение дел в судебной системе¹⁰. И это серьезный вызов для России, поскольку «без эффективной судебной системы результаты преобразований в других областях государственной и общественной жизни могут оказаться ничтожными», без нее «невозможно обеспечить правовую, конституционную безопасность гражданина, общества и государства»¹¹.

Вместе с тем российские органы власти пытаются нащупать пути, позволяющие преодолеть негативные тенденции в экономике, политике, других сферах жизни, в том числе в системе правосудия. На решение проблем укрепления независимости судебной власти, ее эффективности и прозрачности нацелена Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы». Нынешний этап реформирования судебной системы, как считают некоторые эксперты, ставит своей целью решение задач, обусловленных стремлением России соответствовать мировым стандартам в области судопроизводства, а также развитием информационных технологий, что предполагает комплексное решение проблем обеспечения доступности, открытости и прозрачности правосудия, повышения доверия со стороны общества, эффективности рассмотрения дел, повышения уровня исполнения судебных актов, а также обеспечения независимости судей¹². Хотя нельзя не заметить, что независимость суда не должна являться самоцелью, но должна служить адекватному правоприменению и защите прав человека¹³.

Можно упомянуть также такие важные проекты, осуществляемые при поддержке Администрации Президента РФ, как «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения Российской Федерации», «Повышение эффективности исполнения судебных решений в Российской Федерации» и др. Представляется интересным в

¹⁰ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М. : Норма: ИНФРАМ-М, 2011. С. 324–325.

¹¹ Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М. : Норма, 2008. С. 109–110.

¹² См.: Орлова Е.М., Пчелинцев С.В. Пособие по применению Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (с постатейными материалами и алфавитно-предметным указателем). М. : Издательская группа «Юрист», 2010. С. 5.

¹³ Подробнее см.: Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М. : Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2009. С. 176–177.

рамках последнего из названных проектов предложение о создании в российских судах единого подразделения, консолидирующего всю информацию, касающуюся прохождения дел в суде, что может позволить осуществлять постоянный контроль за движением дела, своевременно выявлять возникающие сложности, требующие устранения или хотя бы учета при назначении дела к слушанию, фиксировать поступление документов (заметим попутно, что проблема несвоевременного получения повесток в суд в ряде регионов актуальна) и всех иных действий суда и сторон по делу, что «позволит в случаях манипуляций с материалами дела восстановить их, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению добросовестности в работе суда, препятствовать возможному уничтожению или сокрытию судебных документов», как отмечает один из экспертов уже упомянутого выше проекта¹⁴.

Конечно, нельзя сказать, что все проблемы проистекают из объективных факторов: порой имеет место проблема неадекватного восприятия гражданами нарушенных прав. В частности, рядом экспертов отмечалась встречающаяся смысловая и функциональная подмена в понимании суда и судебного процесса, что может порождать восприятие судебных решений как неожиданных и несправедливых и что во многом связано с уровнем общей правовой просвещенности россиян¹⁵. В то же время это не отменяет требования доступа к правосудию на основе стандартов, включающих конкретные гарантии обеспечения права на судебную защиту, или эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Это закреплено в ряде международных актов, в частности, в первой части ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, где сказано: «Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона»¹⁶. О важности

¹⁴ Прокудина Л.А. Оптимизация системы делопроизводства в судах // Повышение эффективности исполнения судебных решений / Представительство Европейского Союза в России. Б. м., б. г. С. 19.

¹⁵ Предложения по повышению доступности правосудия для малоимущих и социально незащищенных граждан — участников гражданского процесса (по результатам мониторинга деятельности мировых судей в Ленинградской области и Пермском крае) / под ред. Л.О. Иванова. М. : Институт права и публичной политики, 2011. С. 108.

¹⁶ Подробнее см.: Автономов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия. М. : Федер. палата адвокатов Рос. Федерации; Новый учеб., 2007. С. 150–283.

справедливости судебного разбирательства, в том числе справедливых судебных решений, в плане обеспечения прав человека стоит сказать особо, поскольку существуют разные подходы, включая и неправомерно зауженную трактовку права на справедливое судебное решение.

Однако прежде стоит напомнить, что многие жалобы российских граждан на суды и судебные решения связаны не только и даже не столько с тем, что обращающиеся в те или иные инстанции (в том числе и к уполномоченным по правам человека) обычно недовольны решением суда, если оно вынесено не в их пользу. Так, в ходе недавнего мониторинга деятельности мировых судей в Ленинградской области и Пермском крае было четко выявлено, что неудовлетворенность судебным решением отнюдь не была связана с фактом, «в какой степени удовлетворено исковое заявление»¹⁷. На это недовольство влияли иные факторы, а именно пристрастность судьи (большее внимание мирового судьи одной из сторон процесса, демонстрация сочувствия одной из сторон, явное присоединение к позиции стороны и т.п.), наличие процессуальных нарушений в ходе рассмотрения дела и пр., хотя в целом уровень удовлетворенности ведением судебного процесса был высоким.

Эти данные во многом подтверждаются результатами других специальных исследований. Доступностью и полнотой информации о деятельности судов удовлетворены более 70% респондентов проводившихся начиная с 2008 г. опросов в судах Татарстана, что свидетельствует о стремлении к открытости и прозрачности судебной системы. Как отметил нынешний председатель Верховного Суда Республики Татарстан И.И. Гилязов, «данные ответы показывают, что вера в правосудие у целевой аудитории сохранилась, и суды являются одним из главных механизмов разрешения спорных ситуаций и защиты нарушенных прав и свобод»¹⁸. Между тем и там, как было отмечено, определенная доля респондентов указала на имеющиеся недостатки в работе судей, работников судов и судов в целом. Люди обращают внимание на помещение, условия, внимательность или невнимательность сотрудников аппарата, вежливое ли обращение, доступна и понятна ли информация, даются ли им разъяснения по правовым вопросам (многие высказывают

¹⁷ Предложения по повышению доступности правосудия для малоимущих и социально незащищенных граждан — участников гражданского процесса (по результатам мониторинга деятельности мировых судей в Ленинградской области и Пермском крае) / под ред. Л.О. Иванова. М. : Институт права и публичной политики, 2011. С. 108.

¹⁸ Татарстанцы доверяют судебной власти и ищут в ней защиту. Татар-информ, Э. Ситдикова [22.01.2010]. URL: http://vs.tat.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=11&cl=1&did=93

претензии по поводу трудности понимания юридической терминологии) и др. Многие недостатки, по признанию самих судей, вызваны как объективными факторами (нехватка помещений, теснота в залах, отсутствие отдельных кабинетов и пр.), так и субъективными причинами (грубость судей, работников судов, низкий профессионализм персонала, невозможность получения четкого и правильного ответа на вопросы и др.)¹⁹, что свидетельствует о необходимости организации в судах консультационных служб по правовым вопросам.

По данным социологического исследования «Восприятие гражданами работы мировых судов», проведенного весной 2009 г. Центром проектного консультирования, были получены следующие результаты: 18,8% опрошенных твердо убеждены в честности и бескорыстности представителей судебного корпуса, 34,9% — что взяточничество в мировых судах существует, но это отдельные случаи, а 17,3% респондентов уверены, что с помощью денег смогут достичь желаемого результата в суде²⁰.

Однако стоит все же отметить, что данные различных социологических опросов весьма разнятся (собственно, это и актуализирует необходимость проведения мониторинга в сфере соблюдения прав человека): где-то фиксируется высокий уровень доверия граждан суду, где-то данные показывают совершенно обратное. Например, согласно результатам, полученным в ходе исследования, проведенного в конце 2010 г. «Левада-центром», безоговорочно доверяют судам лишь 8% россиян, еще 45% скорее доверяют, чем нет, тогда как тех, у кого суды не вызывают никакого доверия, оказалось 43% опрошенных; еще 5% респондентов затруднились ответить на вопрос. По этим данным, считают в Совете правозащитников Иркутской области (СПИО), можно судить о промежуточных результатах реализации программы «Развитие судебной системы России», которая предполагает постепенное улучшение базовых индикаторов, взятых по состоянию на 2006 г. Тогда, согласно правительственному документу, судам доверяли 19% россиян, не доверяли — 33%, и это свидетельствует о следующем: если в вопросе доверия заметна положительная динамика (с допущением, что цифры в программе учитывают любую степень доверия), то число граждан, которые не могут положиться на суд, лишь увеличилось²¹. Впрочем, есть и другие

¹⁹ Там же.

²⁰ Крючков С.А., Шемяков М.Ю. Отношение граждан к деятельности мировых судов. М. : Американская ассоциация юристов, 2010. С. 91.

²¹ Провальные показатели репутации российских судов. Совет правозащитников Иркутской области / Романов П. [11.03.2011]. URL: http://pravoirk.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=127:2011-03-11-01-01-06&catid=34:2010-10-15-06-27-19

данные. В 2010 г. подобный опрос проводился на сайте Высшего Арбитражного Суда, который показал, что лишь 13% респондентов выразили недоверие к органам правосудия при 43% доверяющих.

Справедливость как важнейшее условие обеспечения прав человека

О важности доступности суда, справедливости выносимых судами решений, что и может послужить повышению доверия россиян судебной системе, весьма точно и лаконично высказался председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев: «Самое главное, чтобы это здание было открыто для граждан, чтобы в стенах Верховного Суда выносились решения справедливые, беспристрастные, честные»²². Нельзя не согласиться также с мнением, что несправедливость решений и приговоров, как и обилие судебных ошибок, отвращают российских граждан от правосудия, порой порождают к нему ироничное и даже враждебное отношение²³. Именно такие дефекты государственной и судебной системы стимулируют недоверие людей закону вообще и способности государства обеспечить его верховенство, с чем и обращаются к уполномоченным по правам человека. Хотя многие из недовольных не готовы вообще куда бы то ни было обращаться со своими жалобами на нарушенные права и свободы. В этой связи совершенно верно подмечено, что отсутствие правовой защищенности граждан и возникающее вследствие этого чувство безысходности представляют собой опасную социальную проблему²⁴. И наоборот, когда суды подтверждают свое высокое предназначение, когда квалифицированные и беспристрастные судьи честно выполняют свою работу, это не только укрепляет доверие граждан к суду как институту, но и к власти в целом. Потому столь важно прилагать усилия по выявлению резервов «судебной системы и реализации в наиболее полном объеме ее потенциала»²⁵.

Представляется принципиально важным, чтобы уполномоченные по правам человека, как и органы государственной власти и, конечно же, представители судейского корпуса, не забывали, что справедливость требует широкого толкования. Можно упомянуть в этой связи,

²² Лебедев В.М. У нас одна задача — чтобы решения были законными // Правосудие в Татарстане. 2011. № 2 (46). С. 6.

²³ Мирза Л.С. Доступ к правосудию (уголовно-процессуальные аспекты) : монография. М. : Изд-во «Юрист», 2009. С. 158.

²⁴ Там же. С. 157.

²⁵ Демидов В.Н. Региональное конституционное (уставное) правосудие как фактор модернизации субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. VI) : сб. науч. тр. Казань : Конституционный Суд РТ, 2011. С. 198.

что хотя нечасто в российской судебной практике можно встретить благодарности по поводу справедливых судебных решений, тем не менее, в ходе тестирования шкалы оценки соблюдения права человека на доступ к суду были зафиксированы такие случаи в одном из пилотных регионов данного проекта: в частности, имеются такие благодарности от граждан в адрес Конституционного Суда Республики Татарстан, о чем проинформировал его председатель. Например, по результатам рассмотрения КС РТ частного заявления гражданина в рамках одного судебного процесса (2008 г.) были защищены права целой группы лиц — 370 бывших несовершеннолетних узников фашизма, проживающих в РТ²⁶.

Статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод²⁷ обеспечивает право на справедливое судебное разбирательство, при этом в самой ст. 6 не говорится, что справедливость можно понимать исключительно в процессуальном смысле, как трактуют ее порой. Право на справедливое судебное разбирательство охватывает процессуальную сторону деятельности суда, а право на справедливое решение суда включает в себя и нормы материального права. Право на справедливое судебное разбирательство и право на справедливое решение суда — это разные права, каждое из которых не отрицает другое. Есть ст. 6 «Принцип справедливости» в УК РФ, есть в УПК РФ в ч. 2 ст. 6 («Назначение уголовного судопроизводства»), которая прямо обращается к справедливости в уголовном процессе. Все эти позиции следует рассматривать в совокупности, во взаимосвязи, но никак в противопоставлении друг другу.

Как известно, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод содержит отнюдь не весь перечень прав и свобод человека, известный как современному международному, так и внутригосударственному праву многих стран. При этом отсутствие в Европейской конвенции какого-либо права человека не означает, что Европейский суд по правам человека или какие-либо органы Совета Европы отрицают существование такого права. Например, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не содержится право на обращение граждан в орган государственной власти и местного самоуправления. Между тем указанное право закреплено законодательством

²⁶ Там же. С. 205–206.

²⁷ Подробнее см.: Гротриан Э. Статья 6 Европейской конвенции по правам человека: право на справедливое судебное разбирательство. Страсбург : Изд-во Совета Европы, 1994; Автономов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия.

в большинстве европейских государств, в том числе и в Российской Федерации, и не было ни одного решения Европейского суда по правам человека, которое подвергало бы сомнению правомерность права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.

Точно так же и право на справедливое судебное решение ни разу не отвергалось либо ставилось под сомнение Европейским судом по правам человека. Более того, Европейский суд по правам человека неоднократно проверял, насколько справедливым было то или иное решение, вынесенное внутригосударственным судом. В частности, можно рассмотреть практику, а именно одно из последних решений, принятое Европейским судом по правам человека 20 сентября 2011 г. по делу «Нефтяная компания ЮКОС против Российской Федерации»²⁸, которое содержит ряд вопросов, определяющих именно материально-правовую, а не процессуальную справедливость. Кроме того, было признано единогласно, что дискриминация нефтяной компании «ЮКОС» в пользовании правом на уважение имущества не имела места; в частности, суд признал, что штраф не накладывал на компанию индивидуальное чрезмерное бремя. А ведь дискриминация опять-таки относится к материально-правовой стороне справедливости (дискриминационное судебное решение не может являться справедливым). И вновь Европейский суд по правам человека счел себя вправе рассмотреть вопрос, непосредственно касающийся материально-правовой стороны справедливости вынесенного внутригосударственным судом решения. Вместе с тем Европейский суд по правам человека признал четырьмя голосами против трех, что имело место нарушение права НК «ЮКОС» на уважение его имущества в части, касающейся расчета и наложения штрафа, по причине придания примененному законодательству, ограничивающему срок давности привлечения к ответственности, обратной силы, что, наряду с возможностью привлечения к ней в принципе, привело к удвоению штрафа, наложенного в связи с неуплатой налогов за 2001 г. Но вопросы сроков давности и придания закону обратной силы относятся к материально-правовым вопросам, которые также способны определить справедливость или несправедливость судебного решения. И наконец, Европейский суд по правам человека признал пятью голосами против двух, что имело место нарушение права на уважение собственности в ходе исполнительного производства; это вызвано, во-первых, тем фактом, что не были рассмотрены с должной тщательностью возможности взыскания долга, не связанные с фактическим уничтожением компа-

²⁸ См. обзор решения на русском языке на официальном сайте Европейского суда по правам человека. URL: <http://europeancourt.ru/2011/09/20/8139/>

нии, и, во-вторых, взысканием исполнительского сбора в 7%, размер которого установлен законом и не может быть изменен, несмотря на абсолютную несоразмерность — в данном случае — расходам по исполнению судебного решения. Такие вопросы, как «должная тщательность» рассмотрения возможностей взыскания долга и «соразмерность» (или, точнее, «несоразмерность») исполнительского сбора расходам по исполнению судебного решения, относятся не к процессуальному, а к материальному праву. У нас вообще исполнительное производство выведено за рамки судебной власти, в то время как в большинстве стран оно рассматривается как часть системы осуществления правосудия.

Почему же Европейский суд по правам человека не ограничивает-ся исключительно рассмотрением соблюдения процессуальных вопросов, т.е. реализацией права на справедливое судебное разбирательство? Во многих странах обязательность справедливости судебного решения рассматривается в качестве общего принципа права и не требует обязательного закрепления в законодательном порядке. Видимо, этим же путем пошел и Европейский суд по правам человека, рассматривая материально-правовые аспекты справедливости, наряду с процессуальными аспектами, ибо очевидно, что даже при соблюдении должного процесса решение суда может оказаться несправедливым; и Европейский суд по правам человека рассматривает несоблюдение требования справедливости судебного решения (и даже при несправедливом исполнении решения) как нарушение права на доступ к правосудию.

В нашей стране при подготовке проекта УК РФ некоторые юристы возражали против включения в него принципа справедливости, полагая, что достаточно принципа законности, ссылаясь, что справедливость в большей степени характерна для стран англосаксонской правовой системы. Отечественный законодатель все же не согласился с такими возражениями и включил в УК РФ как принцип законности (ст. 3), так и принцип справедливости (ст. 6), прекрасно понимая, что один из этих принципов не может заменить другой и оба они важны. Однако и сегодня продолжают попытки принизить или вообще объявить несуществующим принцип справедливости, иногда пытаясь искусственно притянуть для этого ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, трактуя ее совсем не в духе устойчивой правоприменительной практики Европейского суда по правам человека. Все это в конце концов приводит к росту обращений в Европейский суд по правам человека, и российские граждане находят все же справедливость, но, к сожалению, не внутри России, а за ее пределами.

Именно поэтому столь важное значение должно придаваться государством обеспечению необходимых условий и гарантий для свободного доступа к суду, а равно праву на доступ к правосудию²⁹, что является более широким понятием. Иными словами, необходимо сделать все возможное, чтобы человек в случае нарушения его законных прав и свобод мог беспрепятственно обратиться за их защитой в суд³⁰. И в последующем получил честное и беспристрастное рассмотрение своего дела квалифицированным судьей либо обоснованные и понятные разъяснения, почему его вопрос не может быть рассмотрен по существу в судебном порядке. Собственно, это и будет восприниматься обществом как справедливость вне зависимости от конкретных решений суда.

Уполномоченные по правам человека и мониторинг соблюдения прав в регионах

Большое значение, как представляется, имеет деятельность уполномоченных по правам человека, а также специализированных уполномоченных, в том числе по правам ребенка и др., которые в силу специфики этого института взаимодействуют непосредственно с гражданами, чьи права могут быть нарушены, и нацелены в своей деятельности на то, чтобы повлиять на решение конкретных проблем, с которыми обращаются к нему граждане. Как известно, при профессиональной правозащитной работе недостаточно просто помогать людям защитить или восстановить их права, необходимо исследовать ситуацию, чтобы определить истинные причины нарушения этих прав, найти наиболее эффективные способы их защиты, при которых можно отстоять права не только отдельного человека, но целой группы лиц, что впоследствии позволит предотвратить новые нарушения, следовательно, улучшит в целом ситуацию с правами человека.

Конечно, для выявления наиболее острых проблем важно также дать оценку того, насколько то или иное право является часто нарушаемым среди других прав в том или ином регионе: это непросто, но это очень важно оценить, часты ли нарушения какого-то конкретного права.

²⁹ Подробнее см.: Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М. : Проспект, 2003.

³⁰ В свою очередь, это означает также создание особых условий для обеспечения юридической поддержки тех граждан, которые в силу возрастных или социальных характеристик «не в состоянии самостоятельно сориентироваться в современном правовом государстве» (Бесплатная юридическая помощь и обеспечение доступа к правосудию в России. М. : Институт права и публичной политики, 2010. С. 11). Кроме того, справедливо отнести к правосудным средствам «приоритетную охрану интересов слабой стороны в договоре» (Крусс В.И. Злоупотребление правом : учебное пособие. М. : Норма, 2010. С. 160).

И здесь требуется некая обобщающая оценка, основанная на суммировании поступающих к омбудсману жалоб, обращений в прокуратуру и другие инстанции, данных специальных обследований (таковые проводятся в регионах, хотя они не всегда носят открытый характер, а некоторые не могут быть признанными репрезентативными в силу небольшой выборки), материалов СМИ (журналистские расследования, очерки по громким делам, анализ писем читателей и пр.). В то же время, как точно было подмечено в одном из исследований, каждое дело строго индивидуально, в связи с чем Европейский суд, к примеру, подчеркивал необходимость оценивать соблюдение прав человека в индивидуальном порядке³¹.

Тем не менее требуется и обобщение, общая картина происходящего. Причем только отметить тенденцию роста количества жалоб на нарушение того или иного права будет, пожалуй, недостаточно: возможна ситуация, когда жалоб очень много (до трети обращений, например), но их доля остается стабильно высокой или даже немного сокращается за рассматриваемый период (12 мес.), что не снижает, однако, остроты рассматриваемой проблемы. Более того, полученные шкалы в регионах по конкретным правам человека и должны показать тенденции роста или, напротив, снижения нарушений по отдельным позициям, т.е. происходящих изменений, динамику ситуации с правами человека. Но если в течение года, предусмотренного на мониторинг по шкале оценки, прослеживается тенденция роста недовольства с соблюдением какого-либо права, то на это необходимо, безусловно, обращать особое внимание, а возможно, и принимать экстренные меры по защите тех или иных прав и свобод человека.

Возможно, для того, чтобы вывести более точные индикаторы, по которым будет впоследствии вестись мониторинг (по отдельным позициям в шкале оценки пока трудно дать ранжирование: более 10%, менее 25% и т.д.), потребуется два-три года на сбор абсолютных данных в отдельных регионах страны, чтобы уточнить градацию. Однако имеющие опыт работы омбудсмены уже сейчас способны дать ответ, насколько много нареканий со стороны населения на нарушения в той или иной области (например, много ли жалоб в конкретном регионе на транспортную недоступность того же суда, на выборы в школах, на свободу проведения заявленного в установленные законом сроки митинга), насколько та или иная проблема актуальна и злободневна. Хотя эта оценка

³¹ Воскобитова Л.А. Справедливость судебного разбирательства как критерий эффективности судебных процедур по уголовным делам / Представительство Европейского Союза в России. Б. м., б. г. С. 14.

во многом все же остается условной, основанной на внутреннем убеждении уполномоченных по правам (высокий статус и опыт позволяют им это, надо полагать). В этой связи их собственная оценка ситуации с правами человека на местах дает возможность не только получить более точный и детальный срез положения дел в области прав человека, но и найти алгоритм решения конкретных проблем, что также дает основания говорить об устойчивости результатов мониторинга оценки соблюдения прав человека.

Многое из того, что было рассмотрено на примере мониторинга права человека на доступ к суду, можно экстраполировать и на другие права и свободы, в частности на право на митинг и право на доступ к образованию. Впрочем, используя предложенный принцип и механизм оценивания ситуации с соблюдением прав человека, можно «просчитать» положение дел и в сфере других прав человека. Попытка ввести шкалу оценки такого положения по этим трем правам позволяет найти общую «линейку» для всех регионов страны (а они очень разные, как известно), а также освоить методику мониторинга в сфере прав человека без проведения обязательных, причем весьма затратных, социологических опросов. Последние, конечно, тоже необходимы, но они в данном случае выступают подспорьем в оценке ситуации. Более того, мониторинг с использованием шкалы оценки дает возможность более эффективно использовать полученные в ходе специальных исследований результаты (они выступают источниками информации для шкалы наравне с другими; см. Приложение). В свою очередь, шкала оценки позволит перепроверить данные социологических обследований: своего рода взаимная перепроверка достоверности полученных результатов.

Если коснуться проблемы оценки соблюдения *права на митинг*, то очевидно, что основным источником информации по его соблюдению на местах выступают профсоюзы, их объединения, областные советы и т.д. Например, в другом пилотном регионе по данному проекту «Создание системы и механизма мониторинга ситуации с правами человека в России и средств для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» таким источником является Псковский областной совет профессиональных союзов, активно взаимодействующий и с трудящимися, и с работодателями, и с органами власти. Отметим, что государственные органы власти также готовы к сотрудничеству: в том же Пскове прокуратура тесно взаимодействует с омбудсманом, последовательно внедряет в свою практику компьютерные технологии (на сайте областной прокуратуры есть отдельная страничка по работе уполномоченного по правам человека), позволяющие оперативно реагировать на

жалобы и обращения граждан, контролировать их прохождение с момента поступления заявления до момента отправления ответа на него, что дисциплинирует прокурорских работников, ускоряет процедуру рассмотрения обращений граждан по существу. Их информация также может быть востребованной при заполнении шкалы оценки ситуации по тому же праву на митинг, к примеру (есть статистика по жалобам), как и данные о рассмотренных делах в судах, обращениях в иные инстанции, в СМИ, наконец, к правозащитникам (НПО).

Стоит также упомянуть, что трактовка права на митинг должна опираться на высокие международные стандарты, поскольку, как верно отмечено К. Штрохалом, «к манифестациям и митингам не всегда относятся как к обыденному явлению и элементу плюралистической демократии... возникает тенденция к усилению регулирования и контроля», что увеличивает пропасть между гражданским обществом и правительствами³². Однако нельзя забывать также и том, чтобы меры, с одной стороны, не приводили к чрезмерному ущемлению прав и свобод участников или третьих сторон, а с другой — не способствовали бы дальнейшему обострению напряженной ситуации за счет излишней конфронтационности, причем такое вмешательство государства должно быть направлено на снижение риска причинения вреда³³.

Переходя от политических прав к социально-экономическим, а именно к *праву на доступ к образованию*, обратим внимание на крайне острую проблему, связанную с нынешним реформированием системы образования в России. Многие нововведения так и не были приняты обществом, продолжается острая дискуссия и среди экспертов, самого учителя, но это не остановило профильное министерство, как не побудило к проведению более широкого обсуждения предложенных изменений. Особенно болезненно воспринимается закрытие так называемых малокомплектных школ, которое ускоряет вымирание сел и деревень (впрочем, это же можно сказать и в отношении закрытия фельдшерских пунктов и сельских больниц). Приходится с сожалением признать, что Россия в рекордные сроки стала страной с самой высокой долей платного образования, в глубоком кризисе находится профессиональное образование и т.д.³⁴ И потому большинство социологических

³² Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Варшава : БДПИЧ ОБСЕ, 2007. С. 7.

³³ Там же. С. 59.

³⁴ Подробнее см.: Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия / отв. ред. А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова. М. : Институт социологии РАН, 2009.

опросов отражают негативные в целом оценки россиян положения дел и с образованием, и со здравоохранением и пр.

Вполне закономерными представляются результаты исследования Института социологии РАН 2006 г. «Социальные реформы: ожидания и реальность»: 90,5% респондентов сообщили, что за последний год «чувствовали несправедливость всего происходящего вокруг», причем 44,3% часто испытывали это чувство³⁵. По данным ФОМ, введение ЕГЭ в российских школах поделило общество на два лагеря: примерно 50% опрошенных до сих пор активно выступают против него, за — только 20%, причем среди москвичей противников ЕГЭ 80%. Кроме того, поддержав дошкольное обучение, 84% респондентов осуждают перевод школ на самофинансирование, 83% — разделение предметов на платные и бесплатные, такое же число не одобряют сокращение числа преподавателей³⁶. Понимая принципиальную необходимость реформы отечественного образования, тем не менее россияне не поддерживают то, как она проводится, на что она направлена, как не согласны с закрытием многих библиотек, клубов, студий, кинотеатров и пр.: без них теперь живут две трети, если не больше, российских сел.

В этой связи представляется весьма актуальным провести мониторинг ситуации с соблюдением права на доступ к образованию. Особое внимание при этом необходимо уделить, как всегда, социально уязвимым группам населения. В частности, важно обратить внимание на доступ к образованию инвалидов. Напомним, что только в Москве в 2011 г. проживало 1,2 млн инвалидов, из них 15 тыс. слабовидящих и слепых, 6,5 тыс. глухих и слабослышащих, 5,9 тыс. вследствие ДЦП, 21,6 тыс. инвалиды опорно-двигательного аппарата, из которых 7,5 тыс. используют кресло-коляску; обучаются же 20 тыс. из москвичей-инвалидов, а всего в столице 2,2 млн обучающихся. Несмотря на принимаемые со стороны государства и, в частности Правительства Москвы, меры по исправлению положения дел в этой области (например, заявлено об увеличении в 2–3 раза подушевого финансирования школьника-инвалида в столице), проблема доступности образования для многих из них остается сложной, особенно высшего образования, что и требует со стороны правозащитных институтов самого пристального внимания.

При построении шкал оценки тех или иных прав человека в России авторами учитывались основные позиции, представляющие ту или иную степень угроз для соблюдения этих прав. Безусловно, степень субъективной доступности права является ключевым элементом, поэтому

³⁵ Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия. С. 200, 209.

³⁶ Подробнее см.: URL: http://www.ng.ru/education/2011-07-27/7_reforms.html

даже единичные случаи жалоб на нарушение данного принципа надо рассматривать в качестве исключительного явления. Среди других выделенных позиций по всем указанным правам человека можно назвать степень информационной доступности права, степень территориальной доступности и степень бихевиориальной доступности права. Последняя позиция, как явствует из названия, базируется на поведенческих факторах и установках личности, т.е. отражает отношение граждан — доверие или недоверие к тем или иным институтам и конкретным организациям, удовлетворенность либо неудовлетворенность работой тех или иных структур, которые в своей совокупности косвенно влияют на решение человека использовать или нет свое право. По двум правам из трех рассмотренных также использовались позиции по институциональной, финансовой и инфраструктурной степени доступности права.

Конечно, критерии оценки всегда трудно формализовать, о чем уже говорилось выше. В настоящее время перед учеными и практиками стоит «задача создания суммарных индексов», хотя до сих пор «слишком многие методологические и субстанциональные проблемы в связи с разработкой индексов... остаются не вполне решенными»³⁷. Вместе с тем целостная оценка требует выделения лишь некоторых относительно формализованных критериев, что и было предпринято в ходе разработки представляемых шкал оценки ситуации с правами человека. Кроме того, перед авторами стояла задача сформулировать вопросы по позициям максимально просто, чтобы на выходе было меньше ошибок при заполнении баллов в шкале; для этого же использовалась двоичная система подсчета баллов (плюс давались некоторые пояснения по тексту шкалы).

Ряд позиций в шкале (например, по территориальной доступности) вполне устойчивы, они служат скорее для выявления проблемы в целом, другие, напротив, весьма динамичны. Некоторые вопросы могут показаться на первый взгляд незначительными: например, наличие стульев или питьевой воды в судах, но на самом деле из таких мелочей состоит многое, да и не покажется это мелочью, если учесть долгое порой ожидание людей в очередях в районных и других судах. Так, по данным мониторинга мировых судов, заседания часто переносятся, свыше 15% судебных процессов начинались со значительным опозданием³⁸. Да и о питьевой

³⁷ Ноль Х.-Г. Исследование социальных показателей и мониторинг: методы измерения и анализ качества жизни // Социальное неравенство. Изменения в социальной структуре: европейская перспектива / под ред. В. Воронкова, М. Соколова. СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2008. С. 70.

³⁸ См. подробнее: Воронкова В.М., Ежова Л.В. Проведение мониторинга судебных заседаний мировых судей и опросов участников судебных процессов: методология,

воде для граждан неплохо бы позаботиться в присутственных местах; собственно, так и было раньше. Таким образом, вопросы, поставленные в шкалу для выяснения ситуации с соблюдением прав человека, должны показать, что хорошо, а что не очень, что надо решать в срочном порядке, а что предстоит осуществить в последующем. Но так или иначе, они должны отразить, насколько реально доступно для человека то или иное право.

Особенная часть

**ШКАЛА ИНДИКАТОРОВ ОЦЕНКИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА
ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТУП К СУДУ**

1. Степень информационной доступности суда (по источникам информации выделены три позиции: есть ли информация о работе суда, которую граждане могут получить: 1) через приемные суда; 2) печатные издания; 3) Интернет; по содержанию информации о суде восемь позиций: 1) в доступной ли для понимания форме изложена информация о суде и возможности обращения в него; 2) размещаются ли судебные решения в Интернете; 3) имеется ли на видном месте расписание рассматриваемых дел по дням недели с указанием залов заседаний; 4) имеются ли образцы документов, которые могут потребоваться гражданам в суде; 5) доступна ли информация о бесплатных услугах адвокатов и/или юридических консультаций; 6) имеется ли в справочных службах и/или на информационных сайтах номер телефона, по которому можно получить информацию о работе суда; 7) есть ли информация о возможности получения услуг судебных переводчиков; 8) доступна ли информация об инструкции, касающейся режима пропуска в здание суда).

Оценка может осуществляться по суммированию баллов, где 0 означает ответ «нет» или отсутствие какого-то из элементов предложенной выборки, 1 — ответ «да», наличие чего-либо. Выбирается один из вариантов ответов и, соответственно, присваивается один из баллов.

Максимально возможное число набранных баллов составляет 11 (если все ответы положительные).

A — 0–4; B — 5–8; C — 9–11.

2. Степень институциональной доступности суда (выясняются вопросы: достаточная ли численность судей работает в регионе, что можно почерпнуть из данных по укомплектованности штата: 1) судов общей юрисдикции (где 0 — штат судей укомплектован менее чем на 50%, 1 — укомплектован штат на 50–75%, 2 — укомплектован свыше 75%); 2) мировых судов (аналогичный подсчет баллов от 0 до 2); 3) арбитражного суда (тот же подсчет, что и по первым двум позициям); 4) велика ли загрузка судей по количеству рассматриваемых дел, что может повлечь большие очереди граждан, перенос слушаний и пр. (где 0 означает чрезмерно большую загрузку судей, 1 — среднюю загрузку судей); 5) количество адвокатов на тысячу населения в субъекте РФ (где 0 означает число ниже нормы, 1 — соответствие нормативу); 6) имеются ли в регионе неправительственные организации, занимающиеся вопросами оказания юридической помощи населению,

и/или юридические клиники; налажена ли на должном уровне работа канцелярии (в том числе: 7) легко ли дозвониться до сотрудников аппарата и получить необходимые справки; 8) своевременно ли канцелярией суда пересылаются почтовые отправления (повестки в суд); 9) насколько график работы служб и перерывов способствует нормальной работе суда, в том числе удобен для посетителей); 10) соблюдается ли, как правило, время начала судебных заседаний; 11) свободно ли можно попасть в здание суда и на открытые судебные заседания (не требуются ли для этого специальные разрешения); 12) есть ли дополнительные процедурные гарантии доступа к суду лиц с ограниченными процессуальными возможностями (дети, слепо- и глухонемые, не владеющие русским языком и др.); 13) имеются ли примеры отдельных судов (или суда), заметно отличающиеся в худшую сторону от остальных (выясняется из жалоб, опросов, сообщений СМИ, запросов в ККС, другие инстанции): 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет».

Оценка по суммированию баллов, присваиваемых каждой отмеченной позиции, где 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет»; 1 — наличие или достаточное количество, ответ «да», если не указано иное (в частности, по вопросам 4 и 13).

Максимальное количество баллов — 16.

A — 0–5; B — 6–11; C — 12–16.

3. Степень субъектной доступности суда (выделены две позиции: 1) имеется ли запрет для каких-либо лиц выступать истцом в суд либо выступать в качестве ответчика, если это специально законодательно не оговорено (вероятны ситуации, когда находящиеся в заключении, включая предварительное, в центрах для незаконных мигрантов, военнослужащие срочной службы, бомжи и др., могут быть ограничены в этом праве каким-то подзаконным актом, циркуляром и т.п.); 2) имеются ли примеры ограничений реальной возможности воспользоваться этим правом (например, для лиц, отбывающих наказание или находящихся в СИЗО, в случаях затруднения передачи исковых заявлений, жалоб по инстанциям, доступа к ним адвоката и т.п.).

Оценка по сумме баллов: 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет».

Максимальное количество баллов — 2.

A — 0; B — 1; C — 2.

4. Степень территориальной доступности суда (удобство для населения расположения суда; легко ли доехать общественным транспортом до суда; находится ли суд в пешей доступности для граждан. Критерий наиболее стабильный для региона, но существенно различающийся по

стране в целом; позволяет узнать, где требуется строить районные суды, устраивать выездные заседания суда, развивать дистанционную форму обращения в судебные инстанции, для чего потребуются меры по созданию общедоступных центров интернет-помощи населению, особенно для социально уязвимых групп, содействие развитию НПО, оказывающих юридические услуги населению на бесплатной основе или по ценам ниже рыночных, поощрение адвокатов, часть времени посвящающих бесплатному консультированию граждан).

Оценка по суммированию баллов: 0 — есть населенные пункты, откуда до места расположения суда невозможно добраться общественным транспортом; 1 — нет прямого общественного транспорта до суда; 2 — имеется общественный транспорт до всех населенных пунктов, но добираться приходится продолжительное время (от 3 часов); 3 — до суда добраться легко общественным транспортом либо он находится в пешей доступности для населения.

Максимальное количество баллов — 3.

A — 0–1; B — 2; C — 3.

5. Степень инфраструктурной доступности суда (наличие пристойного здания суда, означающие следующие позиции: 1) достойные внешний вид и внутренняя отделка помещения; 2) наличие нормального освещения и отопления в зимнее время (в летнее — проветривания) в здании суда; 3) наличие вместительных оборудованных залов заседаний; 4) наличие пандусов для инвалидов; 5) туалетных комнат; 6) столов, стульев в коридорах для посетителей; 7) наличие питьевой воды, аптечки; 8) наличие в нужном количестве телефонов, оргтехники, необходимой для организации работы суда, в том числе 9) за отдельную плату (в частности, ксерокса, таксофона) для посетителей; 10) наличие технического оборудования для видеосвязи на судебных заседаниях).

Оценка по последующему суммированию всех означенных позиций, где 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет»; 1 — наличие или достаточное количество, ответ «да».

Максимально возможное число баллов — 10.

A — 0–3; B — 4–6; C — 7–10.

6. Степень финансовой доступности суда (выясняем по девяти позициям, некоторые из которых ранжированы: 1) насколько доходы населения конкретного региона позволяют гражданам воспользоваться правом обращения в суды общей юрисдикции (можно выяснить из обращений граждан, опросов, специальных обследований, запросов в организации и ведомства): 0 — в среднедушевом доходе населения региона среднестатистическая пошлина составляет долю от 10% и выше

(т.е. не по карману большинству граждан); 1 — в среднедушевом доходе населения среднестатистическая пошлина составляет долю в пределах 5–10% (не по карману значительной части населения); 2 — в среднедушевом доходе среднестатистическая пошлина составляет долю менее 5% (не по карману меньшинству людей); 2) доступны ли по цене услуги адвокатов в конкретном регионе большинству населения: 0 — средний гонорар адвоката превышает 50% среднегодового душевого дохода 70% населения региона; 1 — средний гонорар адвоката составляет 30–50% среднегодового душевого дохода 70% населения; 2 — средний гонорар адвоката не превышает 30% среднегодового душевого дохода 70% населения; 3) имеется ли прозрачность установления оплаты работы адвокатов; 4) наличие бесплатных услуг адвокатов, а равно и информации по такому роду услугам для отдельных категорий граждан; 5) имеется ли бесплатная государственная юридическая помощь населению; 6) наличие специального нормативно-правового акта, регулирующего порядок оказания бесплатной юридической помощи населению; 7) имеются ли юридические клиники в регионе; 8) проводятся ли силами волонтеров и экспертов из НПО юридические консультации для населения, в том числе 9) бесплатно для социально уязвимых групп).

Оценка по последовательному суммированию баллов по каждой позиции, обозначенной отдельной цифрой, где 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет»; 1 — наличие или достаточное количество, ответ «да», если не указано иное.

Максимально возможное количество баллов — 11.

A — 0–4; B — 5–8; C — 9–11.

7. Степень бихевиориальной доступности суда (т.е. связанной с поведенческими факторами и установками личности (выясняется в основном из опросов, жалоб), к коим можно отнести следующее: 1) удовлетворенность граждан работой судов в целом; 2) высок ли уровень доверия граждан суду как к институту; 3) получают ли граждане разъяснения по возникающим вопросам в доходчивой форме от судьи и сотрудников аппарата; 4) имеется ли явно выделяющийся на фоне остальных суд (или судья), на который особенно много обоснованных жалоб (где 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет»); много ли вообще и прослеживается ли рост числа жалоб и нареканий (которые могли в итоге послужить мотивом по сути вынужденного отказа, в том числе повторного, обратиться в суд): 5) на судей; 6) на сотрудников аппарата судов; 7) на адвокатов; по конкретике: 8) много ли жалоб на отказы судьями в приеме исковых заявлений, причем недостаточно мотивированные либо вообще не имеющие веских оснований, в том числе устные отказы, а также 9) при приеме

документов сотрудниками аппарата; 10) часто ли жалуются на судебную волокиту (что затягивают и/или оставляют без движения дела, возвращают на переделку заявления без достаточного на то основания); 11) много ли жалоб на грубость судей и сотрудников аппарата суда; 12) часто ли жалуются на несправедливые решения судей).

Оценка по итогу суммирования двух линеек подсчета: по позициям 1–3 счет осуществляется так, что 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет», 1 — наличие или достаточное количество, ответ «да», тогда как по позициям 4–12, наоборот, 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет».

Максимально возможное количество баллов по данному критерию — 12.

A — 0–4; B — 5–8; C — 9–12.

А) ситуация критическая; В) ситуация, требующая корректировки; С) ситуация нормальная или терпимая.

На основе итоговой шкалы индикаторов, обобщающей все семь критериев (чем больше баллов набрано, тем лучше), можно не только в некотором приближении представить ситуацию с соблюдением права на доступ к суду в конкретном регионе, но и провести сравнительный анализ по стране, а впоследствии — проследить динамику, эволюцию такой ситуации. Кроме того, обобщения и сопоставления должны облегчить и упростить разработку рекомендаций по устранению конкретных недостатков, обнаруженных в ходе такого обобщения и последующего, основанного на нем анализа полученных данных (для этого будут полезны построенные таблицы с ответами по обозначенным позициям, а не только сумма набранных баллов по каждой из степеней доступности/недоступности суда).

Кроме того, после подсчета набранных баллов представляется возможным провести дополнительное (но необременительное по времени и усилиям) градирование результатов по семи представленным индексам, в котором будет идти распределение итогов по следующим позициям: А) ситуация критическая; В) ситуация, требующая корректировки; С) ситуация нормальная или терпимая. Подробнее об этом в методических рекомендациях. Итак, в итоге подсчета всех баллов по семи выделенным критериям можно подсчитать итоговую шкалу, исходя из того, что максимальное число баллов составляет 65.

ИТОГИ:

A — 0–21;

B — 22–43;

C — 44–65.

Если какой-то регион набрал сумму менее 22 баллов, ситуацию с правом доступа к суду там можно считать критической, тогда как благоприятная в целом ситуация отмечается при сумме от 44 до 65 баллов. Ситуацию со средним значением в диапазоне от 22 до 43 баллов можно признать настораживающей, требующей внимания и усилий по ее улучшению.

ШКАЛА ИНДИКАТОРОВ ОЦЕНКИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА МИТИНГ

Степень информационного обеспечения права на митинг (по источникам информации выделены четыре позиции: есть ли информация для граждан, которую можно получить посредством: 1) телевизионных программ; 2) печатных изданий; 3) Интернета; 4) общественных организаций, профсоюзов; по освещению информации о митинге три позиции: 1) дается ли достоверная и полная информация о проведении митинга; 2) сообщается ли информация о митинге в позитивном или нейтральном плане, т.е. излагается без каких-либо искажений информация о целях, месте и времени проведения мероприятия, организаторах и участниках собрания; 3) отсутствуют ли элементы запугивания или иного негатива в стиле изложения информации о митинге в СМИ, а равно и факты давления на журналистов, нацеленные на ограничение достоверной информации о митинге, его целях и участниках).

Оценка может осуществляться по суммированию баллов, где 0 — ответ «нет», 1 — ответ «да», наличие чего-либо. Выбирается один из вариантов ответов и, соответственно, присваивается один из баллов.

Максимально возможное число набранных баллов составляет 7 (если все ответы положительные).

A — 0–2; B — 3–4; C — 5–7.

1. Степень субъективной доступности права на проведение митинга (выделены три позиции: 1) имеется ли запрет для каких-либо организаций и/или групп лиц подавать уведомления в ответственные инстанции на проведение митинга; 2) имеются ли примеры подобных ограничений реальной возможности воспользоваться этим правом (не вовремя рассмотрены либо потеряны уведомления о намерении провести митинг именно оппозиционных партий, организаций, отказывают определенным организациям или группам в альтернативных возможностях проведения митинга, запрашиваются излишние документы или сведения для разрешения на проведение митинга, не сообщаются причины

отказа в проведения и т.п.); 3) имеются ли в регионе факты давления на органы местного самоуправления, нацеленные на противодействие проведению санкционированного митинга, например, в ходе предвыборных кампаний, что можно узнать из жалоб, сообщений СМИ и т.д.).

Оценка по сумме баллов, где, наоборот, 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет».

Максимальное количество баллов — 3.

A — 0; B — 1; C — 3.

2. Степень территориальной доступности проведения митинга (выделено три позиции, в частности: 1) есть ли необоснованные ограничения на проведение митинга в определенных местах, когда заранее спланированные собрания могут быть организованы при некоторых усилиях со стороны органов власти и самоуправления, например, на некоторое оговоренное время могут быть перенаправлены потоки автотранспорта в центральной части города, огорожена часть площади или пешеходного тротуара и т.п.; 2) имеются ли необоснованные факты ограничений на проведение митинга в местах, предполагающих возможность свободного собрания, не требующую каких-либо специальных мер со стороны органов власти и местного самоуправления, например, в парках, больших скверах; 3) имеются ли факты ограничений, носящих скрытый характер, в праве на проведение митинга на определенной территории (в назначенном для проведения санкционированного митинга месте совершенно неожиданно начинается проведение строительных работ или устраивается концерт, о котором ранее не было известно организаторам митинга и пр.).

Оценка по суммированию баллов: 0 означает положительный ответ, 1 — ответ «нет».

Максимальное количество баллов — 3.

A — 0; B — 2; C — 3.

3. Степень бихевиориальной доступности права на проведение митинга (выделены три позиции: 1) имеются ли факты запугивания участников санкционированного митинга (угрозы увольнения, иных потерь материального и нематериального характера); 2) имеются ли факты прямого давления на организации и/или физических лиц, направленные на ограничение воспользоваться данным правом (угрозы физической расправы, в том числе членов семьи, нападения, избиения участников митинга); 3) имеются ли факты о действиях, нацеленных на срыв митинга или последующий отказ от него, например, уничтожение флагов, транспарантов, иных агитационных материалов, поджог помещений и т.д.).

Оценка по сумме баллов: 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет».

Максимальное количество баллов — 3.

A — 0; B — 1; C — 3.

ИТОГИ:

Максимально возможное количество баллов по данному критерию — 16.

A — 0–6;

B — 7–11;

C — 12–16.

Если регион набрал сумму менее 6 баллов, ситуацию с правом на митинг там можно считать критической, тогда как благоприятная в целом ситуация отмечается при сумме от 12 до 16 баллов. Ситуацию со средним значением в диапазоне от 7 до 11 баллов можно признать сложной, требующей внимания и определенных усилий по ее улучшению.

ШКАЛА ИНДИКАТОРОВ ОЦЕНКИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТУП К ОБРАЗОВАНИЮ

1. Степень информационной доступности образования (по источникам информации выделены следующие позиции: доступна ли информация о возможностях получения образования для граждан, в том числе бесплатного, которую можно почерпнуть: 1) из радио- и телепрограмм; 2) печатных изданий; 3) Интернета; по содержанию информации об образовании: 1) легко ли найти перечень образовательных учреждений в регионе, в том числе по районам; 2) насколько просто найти список вышестоящих организаций и ведомств сферы образования регионального уровня с указанием адресов и телефонов, куда можно обратиться гражданам с жалобами или вопросами; 3) легко ли найти информацию о бюджетных местах в средних специальных и высших учебных заведениях; 4) носит ли открытый характер информация о наличии мест, стоимости и возможности получения банковского кредита в сфере платного образования; 5) имеется ли открытая информация о льготах для поступления в те или иные общеобразовательные учреждения и в доступной ли для понимания форме изложена эта информация; 6) доступна ли информация о дошкольном и дополнительном образовании; 7) доступна ли информация о возможности получения непрерывного образования, в том числе для старших возрастных групп; 8) развита ли в регионе система курсов переподготовки и повышения квалификации; 9) можно ли найти информацию о не-

правительственных организациях (НПО), занимающихся оказанием образовательных услуг населению, в особенности для малообеспеченных и иных социально уязвимых групп).

Оценка может осуществляться по суммированию баллов, где 0 означает ответ «нет» или отсутствие какого-то из элементов предложенной выборки, 1 — ответ «да», наличие чего-либо. Выбирается один из вариантов ответов и, соответственно, присваивается один из баллов.

Максимально возможное число набранных баллов составляет 12 (если все ответы положительные).

A — 0–4; B — 5–8; C — 9–12.

2. Степень институциональной доступности образования (выясняются следующие позиции: 1) достаточная ли численность педагогических кадров в регионе в расчете на 1000 населения (где 0 — ниже норматива, 1 — соответствует нормативу); 2) хватает ли квалифицированных кадров в начальных (в том числе дошкольных образовательных учреждениях — ДОУ), средних и профессиональных образовательных учреждениях (где 0 — штат укомплектован менее чем на 75%, 1 — от 75 до 85%, 2 — свыше 85%); 3) велика ли в связи с этим нагрузка школьных классов, в частности часты ли случаи комплектования классов с превышением установленных для образовательных учреждений нормативов: 25 учеников на класс или наличия второй-третьей смены в городе, 14 учеников — на селе и т.д. (где 0 — таких более трети от общего числа образовательных учреждений; 1 — менее трети; 2 — это единичные случаи; *можно собрать информацию в абсолютных цифрах за 2–3 года*); 4) удалось ли сохранить малокомплектные школы, если таковые имелись; 5) имеются ли школы с инклюзивным образованием, где обучаются совместно здоровые и дети-инвалиды; 6) имеются ли школы-интернаты и/или учительские дома там, где есть нужда в таковых (где 0 — они нужны, но нет таких учреждений, 1 — а) они есть, как и нужда в них, либо б) их нет, так как они не требуются местному населению); 7) хватает ли квалифицированных кадров в средних специальных (колледжи, техникумы) и высших учебных заведениях (где 0 — штат укомплектован кадрами менее чем на 75%, 1 — от 75 до 85%, 2 — свыше 85%); 8) имеются ли возможности для повышения квалификации педагогических кадров в регионе (курсы, факультеты повышения квалификации, переподготовки и пр.); 9) хватает ли по нормативу публичных библиотек и/или клубов; 10) имеются ли НПО, занимающиеся оказанием образовательных услуг населению, в особенности для малообеспеченных и иных социально уязвимых слоев, а также лиц старших возрастных групп).

Оценка по таблице и последующему суммированию позиций, где 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет»; 1 — наличие или достаточное количество, ответ «да» (в вопросах, связанных с соотношением на 1000 населения, 1 балл означает соответствие количества нормативу, 0 — несоответствие имеющемуся нормативу).

*Максимально возможное число набранных баллов составляет 13.
A — 0–4; B — 5–9; C — 10–13.*

3. Степень субъектной доступности образования (рассматриваются три позиции: 1) имеется ли запрет для каких-либо лиц обучаться в общеобразовательных заведениях, например для детей из других регионов (нет официальной регистрации в данном населенном пункте), детей нелегальных мигрантов; 2) имеются ли запрет или ограничение для каких-то групп лиц на преподавание в общеобразовательных заведениях, помимо оговоренных законодательно (например, это могут быть мигранты, представители определенных этносов, религий и т.д.); 3) имеются ли примеры из практики, когда те или иные лица не были допущены обучаться в образовательные учреждения, хотя официального запрета на то не было, к примеру, инвалиды, пожилые люди, бомжи).

Оценка по сумме баллов, где 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет».

Максимальное значение по данному критерию 3.

A — 0–1; B — 2; C — 3.

4. Степень территориальной доступности образования (выясняется по трем позициям, насколько удобно добираться населению в общеобразовательные учреждения, в частности, на каком примерно расстоянии расположены школы от места жительства: 1) в начальные и средние образовательные учреждения можно добраться только специальным или междугородним транспортом, и это занимает время от часа и более; 2) до них можно доехать городским общественным транспортом в пределах часа; 3) школьные учреждения расположены на близком расстоянии от места жительства, в так называемой шаговой доступности от жилья (включая учительские дома на селе); выясняются также вопросы о расположении иных образовательных учреждений: 1) имеются ли средние профессиональные образовательные учреждения (техникумы, профессиональные колледжи и др., до которых не надо ехать в другой район); 2) наличие высших учебных заведений на территории города субъекта РФ).

Оценка по итогу суммирования двух линеек подсчета: а) по позициям 1–3 счет осуществляется так, что положительный ответ означает 0 по первой позиции, 1 — по второй позиции, 2 — по тре-

твѣй позиции; б) по остальным позициям, как обычно, 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет», 1 — ответ «да».

Максимальное количество баллов — 5.

A — 0–1; B — 2–3; C — 4–5.

5. Степень инфраструктурной доступности образования (выясняются следующие параметры: 1) наличие зданий начальных, средних, профессиональных образовательных учреждений, соответствующих СанПиН; 2) наличие доступной среды для инвалидов в учебных заведениях; 3) наличие пришкольной территории; 4) имеются ли в школах возможности для обустройства групп продленного дня; 5) наличие необходимой материально-технической базы в начальных и средних образовательных учреждениях; 6) наличие необходимой материально-технической базы в профессиональных и высших учебных заведениях; 7) наличие общежитий для студентов; 8) приняты ли меры для обеспечения безопасности обучающихся).

Оценка по таблице и последующему суммированию всех означенных позиций, где 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет»; 1 — наличие или достаточное количество, ответ «да».

Максимально возможное число баллов — 8.

A — 0–3; B — 4–6; B — 7–8.

6. Степень финансовой доступности образования (выясняем по восьми позициям, некоторые из которых ранжированы: 1) насколько доходы населения конкретного региона позволяют гражданам воспользоваться правом на образование, что можно выяснить из статистических данных, обращений к омбудсманам, жалоб граждан в различные инстанции, результатов специальных обследований, материалов СМИ (где 0 — не по карману большинству граждан, или для более 50% населения, 1 — значительной части населения, или для 25–50%, 2 балла — не по карману меньшинству населения, или для менее 25% населения); 2) насколько финансово обременительно для семей обучение ребенка в школе, гимназии или лицее конкретного региона (где 0 — много расходов и различного рода доплат, необходимых для обучения ребенка в государственных школах, где официально обучение бесплатное; 1 — доплаты в школах требуют, но они разумны и не всегда обязательны для родителей; 2 — никаких особых доплат или поборов для обучения ребенка в государственной школе нет); 3) есть ли возможность обратиться за банковским кредитом на образование по разумным ценам в конкретном регионе (где 0 — кредит практически недоступен из-за высоких процентов и сложной процедуры получения, 1 — есть воз-

возможность получить кредит на льготных условиях, но их крайне трудно получить, 2 — льготные кредиты достаточно доступны населению); 4) доступны ли по цене платные места в вузах большинству населения, т.е. каково соотношение средних цен на платное образование и средних доходов населения в регионе (*можно проследить данные в течение 2–3 лет в ходе мониторинга и вывести затем ранжированные оценки*); 5) наличие квотированных мест на бюджетных отделениях вузов и информации по этим вопросам для отдельных категорий граждан; 6) имеются ли региональные льготы на среднее профессиональное и высшее образование для социально уязвимых групп населения, в частности для детей-сирот, инвалидов, членов многодетных семей и др.; 7) хватает ли бесплатных курсов, центров профессиональной ориентации, переподготовки и пр.).

Оценка по суммированию набранных баллов, где 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет»; 1 — наличие или достаточное количество, ответ «да», если не указан иной подсчет.

Максимально возможное число баллов — 10.

A — 0–4; B — 5–7; B — 8–10.

7. Степень бихевиориальной доступности образования (т.е. формируемой поведенческими факторами и установками личности, которые выясняются на основании жалоб, обращений граждан, сообщений СМИ, собственных наблюдений и оценок уполномоченных по правам человека, специальных запросов и обследований; к этим факторам можно отнести по данному праву следующие позиции: удовлетворенность граждан работой системы образования в целом, а также квалификацией педагогического состава, в частности: 1) в общеобразовательных школах; 2) специальных школах; 3) профессиональных и технических колледжах; 4) вузах; кроме того, выясняется: 5) высок ли у граждан уровень уважения, достаточного доверия преподавательскому составу конкретного учебного заведения (т.е. много ли жалоб на то или иное учебное заведение или на какого-то преподавателя, в том числе по фактам низкой квалификации; *также требует мониторинга ситуации*); 6) много ли жалоб на коррупцию в образовательных учреждениях региона (*также надо отслеживать абсолютные данные за 2–3 года*); 7) много ли выявляют случаев, когда дети школьного возраста не учатся, не посещают школу по тем или иным причинам, в том числе из-за необходимости подработки (помощи семье), крайней нужды, религиозных факторов).

Оценка по суммированию баллов в позициях 1–5 таким образом, что 0 означает отсутствие или нехватку чего-либо, ответ «нет»,

Методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду,
на митинг и на доступ к образованию

1 — наличие или достаточное количество, ответ «да», тогда как в позициях 6–7, напротив, 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет».

Максимально возможное число баллов — 7.

А — 0–2; Б — 3–5; В — 6–7.

ИТОГИ:

А — 0–19;

Б — 20–38;

В — 39–58.

На основе этой шкалы индикаторов (чем больше баллов набрано, тем лучше) можно в некотором приближении представить ситуацию с соблюдением права на доступ к образованию в конкретном регионе и в целом по стране, а впоследствии проследить динамику данной ситуации. Если какой-то регион набрал сумму менее 20 баллов, ситуацию с правом доступа к образованию там можно считать критической, тогда как благоприятная в целом ситуация отмечается при сумме от 39 до 58 баллов. Ситуацию со средним значением в диапазоне от 20 до 38 баллов можно признать настораживающей, требующей внимания и усилий по ее улучшению.

**Возможные источники информации для шкалы оценки
по соблюдению права человека на доступ к суду**

1. Степень информационной доступности суда:

1) Есть ли информация о работе суда, которую граждане могут получить через приемные суда, — **собственные наблюдения (могут участвовать сотрудники аппарата уполномоченных по правам человека, студенты-юристы, представители неправительственных организаций), посещение судов.**

2) Печатные издания — **собственные наблюдения, информация НПО, анализ прессы.**

3) Интернет — **собственные наблюдения, информация НПО, анализ прессы и интернет-сайтов.**

4) В доступной ли для понимания форме изложена информация о суде и возможности обращения в него — **собственные наблюдения, информация НПО, адвокатуры, анализ прессы и интернет-сайтов, а также обращения граждан.**

5) Размещаются ли судебные решения в Интернете — **собственные наблюдения.**

6) Имеется ли на видном месте расписание рассматриваемых дел по дням недели с указанием залов заседаний — **посещение суда (желательно в начале сбора информации и в конце его по итогам 12 мес.).**

7) Имеются ли образцы документов, которые могут потребоваться гражданам в суде, — **посещение суда (желательно в начале сбора информации и в конце его по итогам 12 мес.).**

8) Доступна ли информация о бесплатных услугах адвокатов и/или юридических консультаций — **анализ СМИ, других печатных изданий (листовок, справочников и пр.; например, бесплатное издание справочника «Бесплатная юридическая помощь в Санкт-Петербурге и Ленинградской области», изданного в 2010 г. Американской ассоциацией юристов), Интернета, палаты адвокатов субъекта РФ.**

9) Имеется ли в справочных службах и/или на информационных сайтах номер телефона, по которому можно получить информацию о работе суда, — **разовые наблюдения.**

10) Есть ли информация о возможности получения услуг судебных переводчиков — **разовые наблюдения.**

11) Доступна ли информация об инструкции, касающейся режима пропуска в здание суда, — **разовые наблюдения.**

2. Степень институциональной доступности суда:

1) Достаточная ли численность судей работает в регионе, что можно почерпнуть из данных по укомплектованности штата судов общей юрисдикции (где 0 — штат судей укомплектован менее чем на 50%, 1 — укомплектован штат на 50–75%, 2 — укомплектован свыше 75%), — **запросы в суды субъекта РФ.**

2) Штаты мировых судов (аналогичный подсчет баллов от 0 до 2) — **запросы в суды субъекта РФ.**

3) Штаты арбитражного суда (тот же подсчет, что и по первым двум позициям) — **запрос в арбитражный суд субъекта РФ.**

4) Велика ли нагрузка судей по количеству рассматриваемых дел (где 0 означает чрезмерно большую нагрузку судей, 1 — среднюю нагрузку судей). *(В настоящее время в среднем по стране нагрузка по административным делам составляет 44 дела на одного судью, что было признано на совещании 07.10.2011 г. Президентом РФ чрезмерной нагрузкой (поставлен вопрос об увеличении штата мировых судей).)* Данную цифру можно предложить ныне считать отправной точкой — **запрос в Судебный департамент, квалификационные коллегии судей (ККС).**

5) Количество адвокатов на тысячу населения в субъекте РФ (где 0 означает число ниже нормы, 1 — соответствие нормативу) — **запросы в Федеральную палату адвокатов и региональные палаты адвокатов.**

6) Имеются ли в регионе неправительственные организации, занимающиеся вопросами оказания юридической помощи населению, и/или юридические клиники — **собственные наблюдения, анализ СМИ, запросы в Минюст, местные органы власти, органы МСУ.**

7) Налажена ли на должном уровне работа канцелярии, в том числе легко ли дозвониться до сотрудников аппарата и получить необходимые справки, — **собственные наблюдения (например, сотрудники аппаратов УПЧ, студенты-волонтеры), жалобы граждан.**

8) Своевременно ли канцелярией суда пересылаются почтовые отправления (повестки в суд) — **информация из жалоб на несвоевременное получение повесток в суд, выборочная проверка (по штампу почтовых отправлений), возможно, опросов.**

9) Насколько график работы служб и перерывов способствует нормальной работе суда, в том числе удобен для посетителей, — **собственные наблюдения, жалобы граждан, сообщения СМИ** (в случае многократных жалоб можно обратиться к председателю суда с предложением сделать «плавающий» график перерывов для удобства граждан).

10) Соблюдается ли, как правило, время начала судебных заседаний — **собственные наблюдения, жалобы граждан, сообщения СМИ.**

11) Свободно ли можно попасть в здание суда и на открытые судебные заседания (не требуются ли для этого специальные разрешения) — **собственные наблюдения, жалобы граждан, анализ сообщений СМИ и правозащитных организаций.**

12) Есть ли дополнительные процедурные гарантии доступа к суду лиц с ограниченными процессуальными возможностями (дети, слепые и глухонемые, не владеющие русским языком и др.) — **запросы в Минюст и/или Судебный департамент.**

13) Имеются ли примеры отдельных судов (или суда), заметно отличающиеся в худшую сторону от остальных (0 — ответ «да», 1 — ответ «нет»), — **в основном из жалоб, опросов, сообщений СМИ, а также запросы на статистику в ККС, Судебный департамент.**

3. Степень субъектной доступности суда:

1) Имеется ли запрет для каких-либо лиц выступать истцом в суд либо выступать в качестве ответчика, если это специально законодательно не оговорено (вероятны ситуации, когда находящиеся в заключении, включая предварительное, в центрах для незаконных мигрантов, военнослужащие срочной службы, бомжи и др. могут быть ограничены в этом праве каким-то подзаконным актом, циркуляром и т.п.), — **жалобы граждан, данные различных проверок (посещения мест лишения свободы и пр.), информация адвокатов, НПО, особенно правозащитных, прокуратуры, сообщения СМИ (так называемые итоги журналистских расследований).**

2) Имеются ли примеры ограничений реальной возможности воспользоваться этим правом (например, для лиц, отбывающих наказание или находящихся в СИЗО, в случаях затруднения передачи исковые заявления, жалоб по инстанциям, доступа к ним адвоката и т.п.) — **жалобы граждан, данные проверок (посещения мест лишения свободы и пр.), прокуратуры, адвокатов, НПО, СМИ.**

4. Степень территориальной доступности суда:

По удобству для населения расположения суда: легко ли доехать общественным транспортом до суда; находится ли суд в пешей доступности для граждан — **отвечают за общественный транспорт органы местного самоуправления.**

5. Степень инфраструктурной доступности суда:

- 1) достойные внешний вид и внутренняя отделка помещения;
- 2) наличие нормального освещения и отопления в зимнее время (в летнее — проветривания) в здании суда;
- 3) наличие вместительных оборудованных залов заседаний;
- 4) наличие пандусов для инвалидов;

- 5) наличие туалетных комнат;
- 6) наличие столов, стульев в коридорах для посетителей;
- 7) наличие питьевой воды, аптечки;
- 8) наличие в нужном количестве телефонов, оргтехники, необходимой для организации работы суда;
- 9) в том числе за отдельную плату (в частности, ксерокса, таксофона) для посетителей;
- 10) наличие технического оборудования для видеосвязи на судебных заседаниях — **по всем позициям информация от председателя суда, Судебного департамента плюс проверка путем посещения, опросов населения, анализа обращений и жалоб граждан, сообщений СМИ.**

6. Степень финансовой доступности суда:

- 1) Насколько доходы населения конкретного региона позволяют гражданам воспользоваться правом обращения в суды общей юрисдикции: 0 — в среднедушевом доходе населения региона среднестатистическая пошлина составляет долю от 10% и выше (т.е. не по карману большинству граждан); 1 — в среднедушевом доходе населения среднестатистическая пошлина составляет долю в пределах 5–10% (не по карману значительной части населения); 2 — в среднедушевом доходе среднестатистическая пошлина составляет долю менее 5% (не по карману меньшинству людей) — **частично из обращений граждан, социологических опросов (если таковые имеются или возможно их проведение), в том числе через анкетирование по Интернету, специальных обследований (публикации и материалы ДСП в НИИ и различных ведомствах), но главным образом путем запросов в организации и ведомства, в частности, в статистические службы страны (Росстат) и региона (например, в столице — Мосгорстат).**
- 2) Доступны ли по цене услуги адвокатов в конкретном регионе большинству населения: 0 — средний гонорар адвоката превышает 50% среднегодового душевого дохода 70% населения региона, 1 — средний гонорар адвоката составляет 30–50% среднегодового душевого дохода 70% населения, 2 — средний гонорар адвоката не превышает 30% среднегодового душевого дохода 70% населения — **информация на основе поступающих жалоб, сообщений СМИ, информации НПО, а также запросов (по статистике) в палаты адвокатов; возможна проверка сведений по отчислениям в налоговые органы.**
- 3) Имеется ли прозрачность установления оплаты работы адвокатов — **запросы в региональные палаты адвокатов, анализ жалоб, прессы, социальных сетей.**
- 4) Наличие бесплатных услуг адвокатов, а равно и информации по такому рода услугам для отдельных категорий граждан — **собственные**

наблюдения, обращения граждан, сообщения СМИ плюс возможен запрос в палату адвокатов.

5) Имеется ли бесплатная государственная юридическая помощь населению — **запрос в Минюст.**

6) Наличие специального нормативно-правового акта, регулирующего порядок оказания бесплатной юридической помощи населению, — **запрос в Минюст.**

7) Имеются ли юридические клиники в регионе — **информация НПО, вузов, СМИ, специальной литературы (справочников и др.), возможно, органов исполнительной власти (например, Комитет общественных связей города Москвы).**

8) Проводятся ли силами волонтеров и экспертов из НПО юридические консультации для населения в том числе — **то же.**

9) Бесплатно для социально уязвимых групп — **то же.**

7. Степень бихевиориальной доступности суда:

1) Удовлетворенность граждан работой судов в целом — **в основном из результатов опросов населения, в том числе интернет-опросов, частично из жалоб и обращений, включая поступающих к уполномоченному по правам человека, а также из анализа СМИ, научной литературы.**

2) Высок ли уровень доверия граждан суду как к институту — **из опросов населения и экспертов, жалоб и обращений граждан в различные инстанции, в том числе к омбудсману, сообщений СМИ, литературы.**

3) Получают ли граждане разъяснения по возникающим вопросам в доходчивой форме от судьи и сотрудников аппарата, — **собственные наблюдения, жалобы граждан, опросы.**

4) Имеется ли явно выделяющийся на фоне остальных суд (или судья), на который особенно много жалоб (где 0 — ответ «да», 1 — ответ «нет»), — **из жалоб, опросов, сообщений СМИ, правозащитных и иных НПО, возможно, запросов в ККС.**

5) Много ли вообще жалоб и нареканий на судей — **из жалоб, опросов, сообщений СМИ, правозащитных и иных НПО, возможно, запросов в ККС.**

6) Жалоб на сотрудников аппарата судов — **из жалоб граждан, данных опросов, сообщений СМИ, НПО, возможно, запросов в суды и ККС.**

7) Жалоб на адвокатов — **из жалоб, опросов, сообщений СМИ, информации НПО, запросов в ККС и палату адвокатов субъекта РФ.**

8) Много ли жалоб на отказы судьями в приеме исковых заявлений, причем недостаточно мотивированные либо вообще не имеющие веских оснований, в том числе устные отказы — **главным образом, из жалоб граждан (уполномоченному по правам человека, в прокуратуру, председателю суда, иные инстанции).**

9) Много ли жалоб на отказы при приеме документов сотрудниками аппарата — **из жалоб в различные инстанции, сообщений СМИ, НПО.**

10) Часто ли жалуются на судебную волокиту (что затягивают и/или оставляют без движения дела, возвращают на переделку заявления без достаточного на то основания) — **из жалоб в различные инстанции, сообщений СМИ, правозащитных НПО плюс запросы в ККС.**

11) Много ли жалоб на грубость судей и сотрудников аппарата суда — **из жалоб в различные инстанции, сообщений СМИ, информации правозащитных НПО, запросов в ККС.**

12) Часто ли жалуются на несправедливые решения судей — **также из жалоб граждан уполномоченному по правам человека, в прокуратуру, руководству страны и субъекта РФ, а также в вышестоящие судебные инстанции, вплоть до Европейского суда по правам человека.**

Список литературы

1. Автономов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия. М. : Федеральная палата адвокатов Российской Федерации; Новый учеб., 2007.
2. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М. : Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2009.
3. Бесплатная юридическая помощь и обеспечение доступа к правосудию в России. М. : Институт права и публичной политики, 2010.
4. Воронков В.М., Ежова Л.В. Проведение мониторинга судебных заседаний мировых судей и опросов участников судебных процессов: методология, инструментарий, процедуры реализации и контроля : методическое пособие. М. : Институт права и публичной политики, 2010.
5. Воскобитова Л.А. Справедливость судебного разбирательства как критерий эффективности судебных процедур по уголовным делам / Представительство Европейского Союза в России. Б. м., б. г.
6. Гротрайан Э. Статья 6 Европейской конвенции по правам человека: Право на справедливое судебное разбирательство. Страсбург : Изд-во Совета Европы, 1994.
7. Демидов В.Н. Региональное конституционное (уставное) правосудие как фактор модернизации субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып. VI) : сб. науч. тр. Казань : Конституционный Суд РТ, 2011.
8. Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М. : Норма, 2008.
9. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М. : Норма: ИНФРАМ-М, 2011.
10. Крусс В.И. Злоупотребление правом : учебное пособие. М. : Норма, 2010.
11. Крючков С.А., Шевяков М.Ю. Отношение граждан к деятельности мировых судов. М. : Американская ассоциация юристов, 2010.
12. Курс социальной демократии. Часть первая / Т. Гомберт, Ю. Блезисус, К. Крелль, М. Тимпе. М. : РОССПЭН, 2010.
13. Мирза Л.С. Доступ к правосудию (уголовно-процессуальные аспекты) : монография. М. : Издательство «Юрист», 2009.

14. Наблюдение за осуществлением Конвенции о правах инвалидов. Руководство для наблюдателей в области прав человека // Материалы по вопросам проф. подготовки. Нью-Йорк — Женева, 2010. № 17.
15. Нолль Х.-Г. Исследование социальных показателей и мониторинг: методы измерения и анализ качества жизни // Социальное неравенство. Изменения в социальной структуре: европейская перспектива / под ред. В. Воронкова, М. Соколова. СПб. : Центр независимых социологических исследований, 2008.
16. Орлова Е.М., Пчелинцев С.В. Пособие по применению Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (с постатейными материалами и алфавитно-предметным указателем). М. : Издательская группа «Юрист», 2010.
17. Прокудина Л.А. Оптимизация системы делопроизводства в судах // Повышение эффективности исполнения судебных решений / Представительство Европейского Союза в России. Б. м., б. г.
18. Предложения по повышению доступности правосудия для малоимущих и социально незащищенных граждан — участников гражданского процесса (по результатам мониторинга деятельности мировых судей в Ленинградской области и Пермском крае) / под ред. Л.О. Иванова. М. : Институт права и публичной политики, 2011.
19. Руководящие принципы по свободе собраний. Варшава : Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, 2007.
20. Сатаров А.Г., Римский В.Л., Благовещенский Ю.Н. Социологическое исследование российской судебной власти. СПб. : Норма, 2010.
21. Социальная политика в контексте межсекторного взаимодействия / отв. ред. А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова. М. : Институт социологии РАН, 2009.
22. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М. : Проспект, 2003.

Автономов А.С., Гаврилова И.Н.

**Критерии оценки прав человека для уполномоченных
по правам человека: Методические рекомендации
по мониторингу прав человека на доступ к суду,
на митинг и на доступ к образованию**

Распространяется бесплатно.

Технический редактор Стручалина А.Г.
Корректор Степанович Е.Н.
Компьютерная верстка Бочаров С.А.

Тираж 1000 экз.
Объем 2,8 п.л.
Отпечатано в типографии
ООО «Формула Печати»