

Центр по Правам Человека в Молдове

ДОКЛАД

о соблюдении прав человека в
Республике Молдова в 2010 году

Кишинэу, 2011

ГЛАВА I

Соблюдение прав человека в Республике Молдова

- 1.1. Недискриминация, принцип равенства шансов и равного обращения
- 1.2. Свободный доступ к правосудию
- 1.3. Интимная, семейная и частная жизнь
- 1.4. Право избирать и быть избранным
- 1.5. Свобода собраний
- 1.6. Свобода совести
- 1.7. Право на образование
- 1.8. Охрана здоровья
- 1.9. Право на труд и защиту труда
- 1.10. Право частной собственности и ее охрана
- 1.11. Право на социальное обеспечение и защиту
- 1.12. Защита инвалидов
- 1.13. Право на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность
 - 1.13.1. Понятие пытки, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
 - 1.13.2. Нулевая терпимость к жестокому обращению в контексте Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
 - 1.13.3. Реальность и перспективы Национального Механизма Предупреждения Пыток в Республике Молдова
 - 1.13.4. Партнерство в осуществлении задач национального механизма предупреждения пыток
 - 1.13.4. Превентивные посещения в рамках деятельности Национального механизма предупреждения пыток в 2010 году
- 1.14. Соблюдение прав человека на левом берегу Днестра

ГЛАВА II

Соблюдение прав ребенка в Республике Молдова

- 2.1. Наилучшие интересы ребенка
- 2.2. Права ребенка, проживающего отдельно от родителей
- 2.3. Ответственность семьи за ребенка
- 2.4. Право на образование
- 2.5. Защита прав ребенка в специальных воспитательных учреждениях
- 2.6. Право на неприкосновенность личности, защиту против физического и психического насилия
- 2.7. Правосудие в отношении детей
- 2.8. Социальная защита

ГЛАВА III

Информирование и продвижение прав человека в обществе

ГЛАВА IV

Другие аспекты деятельности Центра по Правам Человека в 2010 году

- 4.1. Деятельность Центра по Правам Человека в цифрах
- 4.2. Деятельность Центра по Правам Человека в свете международного сотрудничества и партнерства за права человека
- 4.3. Другие аспекты деятельности Центра по Правам Человека

В соответствии со статьей 34 Закона о парламентских адвокатах №1349, Центр по Правам Человека представляет в Парламент Республики Молдова Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2010 году.

В докладе содержится анализ состояния прав человека в стране, и выделяются области, в которых зарегистрированы грубейшие нарушения конституционных прав и свобод человека сквозь призму международных договоров, одной из стороны которых является Республика Молдова и решений Европейского Суда по Правам Человека. В докладе отмечается также зарегистрированный прогресс.

Доклад составлен на основе обобщения и анализа информации, почерпнутой из письменных обращений и бесед с гражданами в ходе их личного приема парламентскими адвокатами; из материалов, полученных в процессе взаимодействия парламентских адвокатов с различными учреждениями и органами власти; из докладов и исследований национальных и международных организаций; из публикаций средств массовой информации и из других источников.

Учитывая тот факт, что в 2008 году была учреждена должность парламентского адвоката по защите прав ребенка, доклад содержит отдельную главу о положении дел в области прав ребенка.

В отдельном параграфе рассматривается положение дел в области соблюдения права на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность, с точки зрения парламентского адвоката в качестве Национального механизма предупреждения пыток.

В докладе содержатся также выводы о сотрудничестве парламентских адвокатов с органами публичной власти, предложения по совершенствованию законодательства, общие рекомендации по обеспечению конституционных прав и свобод человека и рекомендации по совершенствованию деятельности административно-управленческого аппарата.

Парламентские адвокаты выражают искреннюю благодарность всем организациям, оказавшим им содействие в подготовке настоящего доклада.

*Анатолие МУНТЯНУ
Парламентский адвокат,
Директор Центра по Правам Человека*

ГЛАВА I

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

1.1. Недискриминация, принцип равенства шансов и равного обращения

«Где же все-таки начинаются права человека? В небольших местечках вблизи от дома, столь близких и столь маленьких, что их не увидишь ни на одной карте мира. И все же — это мир отдельного человека; окружение, в котором он живет; школа или колледж, который он посещает; завод, ферма или контора, где он работает. Это там, где каждый мужчина, женщина и ребенок стремится к равной справедливости, равным возможностям, равному достоинству без дискриминации. И пока эти права не приобретут смысла там, они будут иметь мало значения где бы то ни было еще. Если граждане не будут заботиться о защите этих прав вблизи от дома, тщетны наши надежды на прогресс во всем мире». Элеонора Рузвельт

Тема Дня прав человека 10 декабря 2010 года была «Правозащитники действуют, чтобы положить конец дискриминации». В День прав человека - 2010 было сказано немало о достижениях защитников прав человека, и была подчеркнута еще раз роль Правительств в решении проблем в сфере предотвращения и борьбы с дискриминацией.

Комиссар по Правам Человека Томас Хаммарберг отметил, что реализация прав человека является вопросом политической воли. Недостаточно лишь поддерживать европейские и международные нормы: эти стандарты должны быть переведены в практическую реальность на всех уровнях – национальном, региональном и местном.

Республика Молдова стала полноправным членом Совета Европы 12 июля 1995 года. Главная цель Совета Европы заключается в создании единого правового и демократического пространства на всем европейском континенте, обеспечение соблюдения основных прав и свобод человека, демократии и верховенства закона. В настоящее время Республика Молдова является участницей 72 Конвенций Совета Европы.¹

Применение Конвенций поддерживается созданием международных механизмов мониторинга. Таким образом, государства-участники обязуются представлять доклады о принятых законодательных, судебных, административных или других мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения конвенций, в течение года после их вступления в силу, впоследствии каждые четыре года и/или всякий раз, когда требуется.

Согласно 14 статье Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции,

¹ <http://www.mfa.gov.md/consiliul-europei/>.

обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам.

Следовательно, принимая во внимание первостепенное обязательство Республики Молдова в качестве демократического, правового государства, обеспечить прогрессивное осуществление всех прав и свобод признанных в международных документах, без какой-либо дискриминации, необходимо срочно принять законодательные, судебные, административные, политические, экономические, социальные и образовательные меры, направленные на приближение к европейским стандартам.

Национальное законодательство и недискриминация

В Республике Молдова до сих пор нет всеобъемлющего закона запрещающего все формы дискриминации. Положения, касающиеся принципа недискриминации, закреплены в ряде законодательных актов, начиная с Конституции, которая гарантирует, в статье 16, принцип равенства.

С другой стороны, Республика Молдова является участником нескольких Конвенций ООН о предотвращении дискриминации (CEDAW, ICERD). Эти международные договоры имеют прямое действие и при наличии конфликта норм имеют приоритет над внутренними законами.²

Во время подготовки настоящего доклада, на заседании Правительства Республики Молдова от 17 февраля 2011 был рассмотрен проект Закона о предупреждении и борьбе с дискриминацией, представленный Министерством Юстиции. Этому предшествовало принятие Правительством Постановления о проекте Закона о предупреждении и борьбе с дискриминацией и представлении его Парламенту на рассмотрение. Парламентские адвокаты приветствуют заметный прогресс в деле предотвращения и борьбы с дискриминацией, призывая власти продолжить свои усилия в этом направлении.

Проект Закона о предупреждении и борьбе с дискриминацией претерпел значительные улучшения, по сравнению с предыдущим проектом, разработанным в 2008 году. Сфера действия закона лучше определена и его положения сосредоточены на запрещение дискриминации в публичной сфере – занятость населения, образование,

² Ст.4 часть.(2) Конституции Республики Молдова.

предоставление товаров и услуг, социальное обеспечение, как того предусматривают Европейские Директивы в области недискриминации и принципа равного обращения.³

Однако представители гражданского общества и международных организаций утверждают, что в новом проекте остаются по-прежнему неясными и недостаточно подробными правовые механизмы для обеспечения соблюдения прав. Таким образом, не ясна подведомственность дел судебным инстанциям и не определяется когда акт дискриминации влечет уголовную, административную, гражданскую или дисциплинарную ответственность. Кроме того, взаимодействие между проектом закона и действующим гражданским процессуальным законодательством является недостаточно подробным с тем, чтобы положения законопроекта эффективно применялись судебными инстанциями.⁴ Следовательно, эксперты выразили озабоченность тем, что новый законопроект, в случае его принятия в текущей версии, без дополнительной корректировки/улучшений связанных со средствами правовой защиты, не будет соответствовать ожиданиям для эффективного осуществления и адекватной защиты от нарушения права на равное обращение.⁵

Тем не менее, Парламентские адвокаты вновь заявляют, что принятие всеобъемлющего анти-дискриминационного законодательства является важным шагом в реализации рекомендаций конвенционных органов ООН и институтов мониторинга договоров Совета Европы, таких как Совет по Правам Человека (HRC), Комитет по ликвидации расовой дискриминации (CERD), Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ECRI).⁶

В этом контексте парламентские адвокаты продолжают поддерживать необходимость ратификации Протокола 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая является важным инструментом в ликвидации всех форм дискриминации и усовершенствовании действующего национального законодательства.⁷ Республика Молдова должна быть готова к ратификации этого международного инструмента таким образом, чтобы обеспечить аутентичное равенство.

³ Директива Совета ЕС 2000/43/СЕ от 29 июня 2000 за равнее отношения между людьми, независимо от их расовой и этнической принадлежности. Директива Совета ЕС 2000/78/СЕ от 27 ноября 2000 о создании общих условий в пользу равенства тношения в специальной сфере социальных отношений – в области занятости и труда.

⁴ Доклад экспертов Европейской Комиссии по четвертому Блоку Диалога по либерализации визового режима.

⁵ Ibidem.

⁶ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2008 и 2009 годах, www.ombudsman.md/md/anuale.

⁷ Ibidem.

Национальные меньшинства

В феврале 2010 года Республика Молдова представила 8 и 9 периодические доклады о приведении в жизнь положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Центр по Правам Человека в качестве Национального Учреждения занимающегося Поощрением и Защитой Прав Человека представил Комитету ООН по ликвидации расовой дискриминации (CERD) альтернативный доклад, подлежащий рассмотрению в рамках 78 сессии Комитета, в период 1-2 марта, В Женеве.⁸ Доклад содержит информацию о принятых мерах, с помощью которых проводятся в жизнь положения настоящей конвенции.

26 июня 2010 Консультативный Комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств представил III Заключение по Республике Молдова. Этому предшествовало принятие Комитетом Министров Совета Европы, 5 мая 2010 года, в рамках 1084 заседания, Резолюции CM/ResCMN (2010)6 о внедрении положений Рамочной конвенции Республикой Молдова. В документе содержатся выводы и рекомендации третьего цикла мониторинга Советом Европы реализации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в Республике Молдова.

Консультативный Комитет отметил положительные улучшения в Республике Молдова как, например, комплексный подход органов власти к отношениям с национальными меньшинствами. Также, были предприняты меры для усовершенствования законодательства в сфере борьбы с дискриминацией, а парламентские адвокаты предприняли значительные действия в области предупреждения и мониторинга случаев проявления дискриминации. Комитет также отметил, что власти продолжили поддерживать действия, направленные на охрану и развитие культурного наследия национальных меньшинств, государственные теле и радио вещатели продолжили выпускать передачи на языках национальных меньшинств, на кладбище мун. Кишинэу было выделено специальное место для захоронения верующих мусульман, были расширены возможности для изучения языков национальных меньшинств. Тем не менее, были выявлены несколько неразрешенных проблем.

Консультативный Комитет установил:

- Результаты переписи населения 2004 года не совсем надежны с точки зрения этнической принадлежности и языка; кроме того, информация о социально-экономическом статусе и образовании лиц, принадлежащих к национальным

⁸ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds78.htm>

меньшинствам, по-прежнему ограничена; отсутствует систематический сбор данных о случаях дискриминации.

- Люди, принадлежащие к некоторым группам, такие как неевропейские мигранты и рома, часто сталкиваются с нетерпимостью, которая иногда замечается и в средствах массовой информации, запугиванием и дискриминацией. Кроме того, сообщается о случаях жестокого обращения со стороны полиции в отношении лиц, принадлежащих к этим группам.
- Вопреки вступлению в силу нового Закона о религиозных культурах и их составных частях, мусульманским организациям не удалось добиться официального признания ислама в Молдове; это мешает им эффективно осуществлять право исповедовать свою религию, создавать учреждения, организации и религиозные объединения.⁹

В этом контексте Комитет отметил, что власти должны принять следующие меры для дальнейшего улучшения процесса осуществления Рамочной конвенции:

- Приоритетно принять всеобъемлющее законодательство по борьбе с дискриминацией.
- Обеспечить регулярный мониторинг проявления актов дискриминации и антисемитизма.
- Обеспечить эффективное расследование и соответствующее наказание в случаях несоответствующего поведения сотрудников полиции.
- Принять более решительные меры для обеспечения реализации Плана действий по поддержке ромов, а именно улучшить их положение во всех областях, в том числе путем выделения адекватных ресурсов для осуществления этого плана; принять меры для более широкого представительства ромов на всех уровнях.
- Обеспечить проведение следующей переписи населения в соответствии с международными рекомендациями.
- Обеспечить возможность для верующих мусульман и лиц других конфессий, чтобы они эффективно пользовались правом исповедовать религию или убеждения, создавать институты, организации и религиозные объединения.
- Принять дополнительные меры для обеспечения участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и малочисленным группам, в сфере государственного управления.

⁹ *Дело Машаев против Молдовы*, 12 мая 2009.

Также, важно отметить, что в Общеполитической Рекомендации №7 о национальном законодательстве о ликвидации расизма и расовой дискриминации, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ECRI) рекомендует правительствам государств-сторон принять законодательство против расизма и расовой дискриминации, если такового еще не существует. ECRI считает, что адекватное законодательство должно содержать положения из разных областей права, а именно конституционного, гражданского, уголовного и административного права.

Сексуальные меньшинства и гендерная идентичность

Рекомендация 1474 (2000) Комитета Министров Совета Европы призывает государства – члены включить сексуальную ориентацию в список причин дискриминации, запрещенных национальным законом, принять дисциплинарные меры против тех, кто дискриминирует гомосексуалов, а также позитивные действия для борьбы с гомофобией в школах, в медицинских учреждениях, в армии и полиции посредством начальной и непрерывной подготовки.

В Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1465 от 6 сентября 2005 года о функционировании демократических институтов в Республике Молдова рекомендуется полное обеспечение соблюдения основных прав и свобод сексуальных меньшинств.

Международная система добилась больших успехов в деле обеспечения гендерного равенства и защиты от насилия в обществе, общине и семье. Кроме того, ключевые механизмы по правам человека Организации Объединенных Наций подтвердили обязательство государств обеспечить эффективную защиту всех лиц от дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Однако международная реакция на нарушения прав человека на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности остается разрозненной и бессистемной.

Во время международного семинара, состоявшегося в Университете Гаджа Мада в городе Джокьякарта, Индонезия, 6-9 ноября 2006 года, группа авторитетных экспертов из 25 стран приняла Джокьякартские принципы применимости международно-правовых норм к вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

Джокьякартские принципы подтверждают, что первоочередная обязанность государства состоит в обеспечении соблюдения прав человека, и каждый принцип включает подробные рекомендации государствам. В частности, рассматриваются вопросы насилия и пыток, доступа к правосудию, неприкосновенности частной жизни, недискриминации, прав на свободное выражение мнений и убеждений, на свободу

собраний, занятости, охраны здоровья, образования, иммиграции и статуса беженцев, участия в ведении государственных дел и ряд других вопросов прав человека.¹⁰

31 марта 2010 года Комитетом Министров Совета Европы была принята Рекомендация CM/Rec(2010)5, адресованная государствам-участникам о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

В преамбуле Рекомендации подчеркивается, что «лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендерные лица подвергались на протяжении веков и по-прежнему подвергаются трансфобии и другим формам нетерпимости и дискриминации даже в своей семье, в том числе подвергаются уголовному преследованию, маргинализации, социальному отчуждению и насилию по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности. В этом контексте необходимы конкретные меры в целях обеспечения основных прав человека.

Комитет Министров рекомендовал государствам-членам Совета Европы принять реальные меры для ликвидации любых форм дискриминации, прямой или косвенной, по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.¹¹

Приложение к Рекомендации Комитета Министров CM/Rec (2010)5 содержит подробный перечень аспектов дискриминации сексуальных меньшинств и соответствующих мер со стороны государства по их предотвращению. Они касаются права на жизнь, безопасности и защиты от насилия, свободы ассоциаций, свободы выражения мнений и мирных собраний, права на уважение частной и семейной жизни, права на труд, права на образование, права на здравоохранение, жилье, права на убежище.

В 2010 году не было зарегистрировано существенного изменения положения сексуальных меньшинств в Республике Молдова. Учитывая тот факт, что проблемы, с которыми сталкиваются сексуальные меньшинства, по-прежнему считаются несущественными, парламентские адвокаты считают, что понадобится больше времени для того чтобы лучше понять права сексуальных меньшинств и развить новую культуру терпимости и понимания.

Основные вопросы, с которыми сталкиваются сексуальные меньшинства в Республике Молдова, относятся к невозможности внесения изменений в удостоверения личности в результате гормональной терапии по смене пола, реализации свободы

¹⁰ www.yogyakartaprinciples.org

¹¹ <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1606669>.

собраний и ассоциации. Ограничение осуществления права на свободу собраний была рассмотрена в предыдущих докладах Центра по Правам Человека.¹²

2010 год не был исключением. Центр по Правам Человека неоднократно отмечал особую важность свободы мирных собраний граждан и подчеркивал, что свобода собраний гарантирована всем людям, независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, политической принадлежности, социального происхождения или любого иного признака.

Однако существующие правовые положения (Закон о собраниях № 26 от 22 февраля 2008) призванные содействовать диалогу и примирению в правовых рамках, выявлению проблем и разрешению разногласий мирным путем, не в состоянии гарантировать представителям сексуальных меньшинств реализацию права на свободу собраний (Центр Информирования „GenderDoc-M”). В этом контексте отказ последних от проведения мирной демонстрации 2 мая 2010 года свидетельствует о провале диалога между сторонами, вовлеченными в реализацию и обеспечение реализации свободы собраний.

Запрет дискриминации по признаку сексуальной ориентации поддерживается прецедентной практикой Европейского Суда по Правам Человека. Суд установил при рассмотрении некоторых дел (*Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии 1985; Лустиг-Принн и Беккет против Великобритании, 1999*), что у участников демонстрации должна быть возможность проводить ее без опасений подвергнуться физическому насилию со стороны своих противников; такие опасения могли бы воспрепятствовать ассоциациям и иным группам, разделяющим общие идеи и интересы, открыто выражать свое мнение по самым актуальным вопросам, затрагивающим общество. В демократическом обществе право на проведение контрдемонстрации не может выливаться в ограничение осуществления права на демонстрацию.

Парламентские адвокаты подчеркивают необходимость гарантирования и эффективного соблюдения основных прав и свобод человека, так как их декларативный характер может привести к осуждению Республики Молдова в Европейском Суде по Правам Человека.

В связи с невозможностью изменения удостоверения личности после гормональной терапии по коррекции пола, действующее законодательство не предусматривает правовое признание новой гендерной идентичности прооперированных

¹² Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2008 и 2009 г., www.ombudsman.md/md/anuale.

транссексуалов, что создает им многочисленные проблемы.¹³ В связи с отсутствием в Республике Молдова механизма коррекции пола транссексуалы, проходящие гормональную терапию по коррекции пола, выезжают за границу для проведения хирургических этапов коррекции пола. Отсутствие соответствующих документов создает им препятствия в осуществлении основных прав и свобод, в том числе свободы передвижения.

Согласно информации, предоставленной Службой гражданского состояния Республики Молдова «административная процедура, предусмотренная в настоящее время для смены пола, имени и/или фамилии в соответствующих графах свидетельства о рождении осуществляется согласно положениям пунктов 201 и 204 Инструкции о порядке регистрации актов гражданского состояния. Эти заявления рассматриваются территориальными отделами записи актов гражданского состояния по месту жительства заявителя или по месту регистрации свидетельства о рождении. В результате смены пола, подтверждающейся медицинской справкой, вносятся соответствующие поправки в свидетельство о рождении, которые относятся и к полу, и к имени заявителя. Однако действующее законодательство не предусматривает внесение изменений в другие акты гражданского состояния (свидетельство о браке, о расторжении брака), в том числе смену пола, а также последствия этих обстоятельств для детей».

Также, Служба гражданского состояния не ведет централизованный учет заявлений об изменении гендерной идентичности в актах гражданского состояния.

Доклад Центра „GenderDoc-M” о случаях дискриминации гей-сообщества в Республике Молдова в 2010 году подтверждает наличие случаев угрозы, подстрекательства к насилию и агрессии в отношении сексуальных меньшинств: создание интернет-сообщества „Stop Gay!” в одной из социальных сетей, которое распространяло сообщения агрессивного и гомофобного характера; несоответствующее поведение некоторых сотрудников контрольно-пропускного пункта Аэропорта муниципия Кишинэу по отношению к двум представителям сексуальных меньшинств; бездействие сотрудников полиции в случаях запугивания, угроз и оскорблений в адрес представителей сексуальных меньшинств и т.д.¹⁴

Парламентские адвокаты безоговорочно осуждают гомофобию и все проявления и/или призывы к дискриминации и несоблюдению прав человека, гарантированных

¹³ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, www.ombudsman.md/md/anuale.

¹⁴ Доклад Центра „GenderDoc-M” о случаях дискриминации гей-сообщества в Республике Молдова в 2010 году.

Конституцией и международными договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

Рекомендации парламентских адвокатов:

- 1. Пересмотр текста статьи 16 Конституции Республики Молдова и приведение в соответствие с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод.*
- 2. Ратификацию Республикой Молдова Протокола № 12 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.*
- 3. Безотлагательное принятие Закона о предупреждении и борьбе с дискриминацией;*
- 4. Внедрение международных стандартов в области прав человека без дискриминации по признаку гендерной идентичности, в том числе Рекомендации Комитета Министров CM/Res (2010)5, адресованной государствам-участникам о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности, Джекьякартских принципов применимости международно-правовых норм к вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности.*
- 5. Принятие законодательства, призванного обеспечить особую защиту транссексуалам от преступлений и случаев трансфобии.*
- 6. Разработку быстрой и прозрачной процедуры для изменения имени и пола трансгендерных людей в свидетельствах о рождении, удостоверениях личности, паспортах, дипломах об образовании и в других документах.*
- 7. Разработку и реализацию политики по борьбе с дискриминацией транссексуалов в сфере занятости населения, образования, здравоохранения.*
- 8. Укрепление диалога между властями и представителями мусульманской религии по вопросу о регистрации ислама в Молдове.*
- 9. Обеспечение проведения следующей переписи населения в соответствии с международными рекомендациями.*
- 10. Обеспечение участия в государственном управлении и на государственной службе представителей национальных меньшинств.*
- 11. Реализацию проектов, направленных на улучшение деятельности представителей органов власти в предупреждении и борьбе с дискриминацией.*
- 12. Повышение уровня осведомленности о существовании дискриминации в обществе.*

1.2. Свободный доступ к правосудию

„Внешняя независимость судей не прерогатива и не привилегия, предоставленные в собственных интересах судей, а в интересах правового государства и лиц, ищущих и ожидающих беспристрастного правосудия”. Рекомендация СМ/Rec (2010)12 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности

Статья 6 Конвенции о защите Прав Человека и Основных Свобод гарантирует каждому человеку право на «справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок». Это выражение сочетает в себе много аспектов надлежащего отправления правосудия: право доступа к независимому и беспристрастному суду, созданному на основании закона, соблюдение права на защиту, принцип равенства сторон, принцип состязательности в процессе, право на публичное разбирательство дела, право на переводчика, право на мотивированное решение, вынесенное в разумные сроки, право на эффективное обжалование, надлежащее исполнение судебных решений.

В 2010 году, как и в предыдущие годы,¹⁵ осталась актуальной проблема свободного доступа к правосудию. Не изменилось и количество жалоб, которое составило в среднем 25% от общего количества обращений к парламентским адвокатам.

На сегодняшний день существует ряд институциональных и административных недостатков, препятствующих эффективному осуществлению

По данным статистического отчета о деятельности судов первой инстанции в 2010 году, предоставленного парламентским адвокатам Департаментом судебного администрирования, 302 уголовных дела находились на рассмотрении больше 12 месяцев, 38 уголовных дел – больше 24 месяцев, 17 уголовных дел – больше 36 месяцев..

Положение с рассмотрением гражданских дел выглядит следующим образом: 16 гражданских дел находились на рассмотрении больше 12 месяцев, 8 гражданских дел больше 18 месяцев и 4 гражданских дела больше 36 месяцев.

правосудия. В течение многих лет остаются неразрешенными и без должного внимания ряд проблем, с которыми сталкиваются судебные инстанции. Таким образом, чрезмерная рабочая нагрузка в некоторых судебных инстанциях, особенно в Апелляционной палате и районных судах муниципия Кишинэу, влияет на качество правосудия, которое оказалось ниже ожиданий Высшей Судебной Палаты и на сроки рассмотрения дел, которые не соответствуют требованиям статьи 6 Конвенции о защите Прав Человека и Основных

¹⁵ Доклады о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 годах, www.ombudsman.md.

Свобод.¹⁶ Невозможность создания состава суда в некоторых апелляционных палатах в связи с наличием вакантных должностей судей¹⁷ препятствует возврату дел на новое рассмотрение в ту же судебную инстанцию и, как следствие, остальные апелляционные палаты, увеличиваются сроки рассмотрения дел и судебные расходы.

Отсутствие ассистентов (референтов) в судах и апелляционных палатах и непосредственное участие судей в выполнении технических работ влияют на качество процессуальных документов и на сроки отправления правосудия.

Высокая текучесть кадров (сотрудники канцелярий, секретари судебных заседаний, переводчики и другие сотрудники) препятствует эффективной организации деятельности судебных инстанций и качественному исполнению должностных обязанностей этими категориями государственных служащих.¹⁸

Дефицит залов судебных заседаний и неадекватное оборудование существующих залов (металлические клетки) характерны для всей судебной системы. Проведение судебных заседаний в кабинетах судей, зачастую переполненных, не обеспечивает строгость и торжественность порядка отправления правосудия.

Таким образом, ответственные органы за организацию и функционирование судебной системы обязаны создать судьям условия, которые позволят им выполнять свою миссию, и могут требовать эффективности, защищая и уважая при этом независимость и беспристрастность судебного корпуса.

Разумный срок рассмотрения уголовных и гражданских дел является одним из основных гарантий эффективного осуществления основного права человека – свободного доступа к правосудию. Иногда затягивание рассмотрения дел происходит по объективным причинам, таким как чрезмерная загруженность судей, сложность дел, проведение экспертиз, неявка в судебные заседания участников процесса. В некоторых случаях допускается отложение разбирательства дел из-за неэффективной организации работы судей. Чрезмерный объем работы судей, количество которых остается неизменным за последние годы, приводит к снижению качества отправления правосудия и затягиванию рассмотрения дел. Для улучшения положения и обеспечения эффективности судебной системы необходимо увеличить количество судей в судебных инстанциях.

¹⁶ Постановление Пленума Высшей Судебной Палаты № 4 от 28 января 2011 о деятельности Высшей Судебной Палаты в 2010 году, www.csj.md.

¹⁷ По данным Департамента судебного администрирования, на 1 января 2011 оставались вакантными 45 должностей судей в судах и 10 должностей судей в апелляционных палатах.

¹⁸ По состоянию на 1 января 2011 года оставались вакантными 28,5 государственных должностей и 30 единиц других работников судов; 9 государственных должностей и 28 единиц других работников апелляционных палат.

Организация деятельности судебных инстанций и их сотрудничество с учреждениями по исполнению судебных наказаний влияют на разумные сроки судебного разбирательства¹⁹. Парламентские адвокаты отметили отсутствие сотрудничества между Высшей Судебной Палатой и Департаментом Пенитенциарных Учреждений в части вызова осужденных в суд для участия в рассмотрении кассационных жалоб. Для обеспечения перевода заключенных из одного пенитенциарного учреждения в другое, Приказом директора Департамента Пенитенциарных Учреждений № 55 от 14 марта 2008 был утвержден график движения железнодорожных и авто конвоев по установленным маршрутам, согласно которому конвоирование заключенных осуществляется три раза в месяц, в строго установленные дни. В условиях назначения к рассмотрению кассационных жалоб судьей без учета графика передвижения железнодорожных и авто конвоев, судебные заседания переносятся неоднократно на несколько дней, в течение которых обеспечение участия заключенных в судебных заседаниях остается невозможным.

Для обеспечения правильного управления процессом и недопущения неоднократного отложения судебного разбирательства в связи с необеспечением участия заключенных в рассмотрении кассационной жалобы, парламентские адвокаты рекомендовали Высшей Судебной Палате разработать эффективный механизм сотрудничества с Департаментом Пенитенциарных Учреждений.

Согласно информации, представленной Департаментом Пенитенциарных Учреждений в 2010 году в пенитенциарное учреждение № 13 Кишинэу из других пенитенциарных учреждений были переведены для обеспечения участия в рассмотрении кассационных жалоб 456 осужденных (в 2009 году - 523 осужденных); для участия в рассмотрении гражданских и уголовных дел – 799 осужденных (в 2009 году – 631 осужденный). К сожалению, отсутствует информация о финансовых средствах, израсходованных из государственного бюджета для перевода осужденных в вышеперечисленных случаях. Изучив эту проблему с точки зрения эффективного отправления правосудия и эффективного использования государственных средств, парламентские адвокаты предлагают рассмотреть в перспективе вопрос о внедрении системы видеоконференций между пенитенциарными учреждениями и судебными инстанциями. Безусловно, внедрение этой системы требует значительных финансовых затрат и принятия ряда важных поправок в процессуальное законодательство.²⁰

¹⁹ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, www.ombudsman.md.

²⁰ В деле *Сахновский против России*, ЕСПЧ отметил: относительно использования видеосвязи, эта форма участия в судебном процессе не противоречит, как таковая, понятию справедливое и публичное

Программа развития ООН (ПРООН) в Молдове выразила готовность оказать финансовую поддержку в оснащении специальных помещений в нескольких пенитенциарных учреждениях специальным оборудованием для видеоконференций.

В адрес парламентских адвокатов продолжали поступать обращения граждан в связи с нарушением судебными инстанциями процессуальных норм, гарантирующих право на справедливое судебное разбирательство – несоблюдение сроков составления и объявления мотивированного решения, несоблюдение сроков вручения копии приговора, затягивание перевода и вручения судебных документов на язык, которым пользовались участники процесса.

Для обеспечения соблюдения процессуальных прав участников процесса законодатель предусмотрел обязательные условия, конкретные сроки составления судебных решений и дисциплинарную ответственность судей за несоблюдение законных сроков составления судебных решений.

С целью недопущения нарушения положений статьи 343 ч. (1) Уголовно-процессуального кодекса²¹ и статьи 242 Гражданского процессуального кодекса²², Высший Совет Магистратуры указал председателям судебных инстанций еженедельно осуществлять контроль деятельности канцелярии за передачей судьями рассмотренных дел, с обсуждением результатов проверок на оперативных заседаниях коллектива; не допускать уход в отпуск судей и секретарей судебного заседания без предварительной передачи в канцелярию рассмотренных дел; информировать в обязательном порядке Высший Совет Магистратуры о случаях нарушения установленных законом сроков составления судебных решений.

Впрочем, в Республике Молдова несоблюдение разумного срока рассмотрения дел остается серьезной проблемой, а принятые меры неэффективны. Из 425 обращений поступивших в Центр по Правам Человека в 2010 году по вопросам доступа к правосудию, в 62 из них заявители жаловались на затягивание судебного разбирательства.

разбирательство, но заявителю должна быть обеспечена возможность следить за разбирательством и быть услышанным без технических помех, а также эффективное и конфиденциальное общение с адвокатом”.

²¹ В случае, если юбилей провозглашена только резолютивная часть решения, решение в целом подлежит составлению не позднее чем в 10-дневный срок со дня его провозглашения одним из судей, участвовавших в рассмотрении дела, после чего подписывается всем составом суда.

²² (1) Решение выносится немедленно после разбирательства дела. Составление мотивированного решения может быть отложено на срок не более 15 дней, но вводную и резолютивную части решения судебная инстанция должна объявить в том же судебном заседании, в котором закончилось разбирательство дела. Оглашенная резолютивная часть решения должна быть подписана всеми судьями, входящими в состав суда, и приобщена к делу.

(2) Dacă unul dintre judecătorii completului de judecată nu are posibilitatea de a semna hotărârea redactată, în locul lui semnează președintele ședinței, iar dacă și acesta este în imposibilitatea de a semna, în locul lui semnează președintele instanței. În toate cazurile, în hotărâre este menționată cauza imposibilității de a semna.

Развитие демократии в европейских странах означает, что граждане получают соответствующую информацию об организации органов государственной власти и о процессе законотворчества. Более того, намного важнее чтобы граждане знали, как функционируют судебные инстанции. Обеспечение прозрачности акта правосудия является одной из основных задач Стратегии укрепления судебной системы, принятой Постановлением Парламента №174 от 19 июля 2007 года. Для улучшения диалога между гражданским обществом и правосудием были созданы web-сайты для всех судебных инстанций Республики Молдова, апелляционных палат и Высшей Судебной Палаты, на которых размещена информация о структуре суда, график судебных заседаний, список судебных дел, банк судебных решений, статистика, информация для общества. Эта информация помогает участникам процессов, их адвокатам, средствам массовой информации и обществу в целом лучше понять деятельность судов. На web-сайтах большинства судебных инстанций можно найти информацию о текущих судебных разбирательствах, списки дел и банки судебных решений. Однако директория «Информация для общества» остается незаполненной или размещенная информация не представляет интереса для граждан. Так, например, в соответствии с пунктом 49 Положения о внутреннем распорядке судов и апелляционных палат, режим работы доводится до сведения путем размещения на видном месте и на сайте каждой судебной инстанции. Это требование не соблюдается многими судебными инстанциями, в том числе Судом сектора Центру мун. Кишинэу, Апелляционной Палатой мун. Кишинэу, Экономической Апелляционной Палатой. Большинство судебных инстанций, которые обнародовали график работы, ограничились указанием часов работы учреждения (информация о продолжительности рабочего времени работников судов), игнорируя важность часов приема канцелярий²³ и архивов судебных инстанций, процедуры подачи искового заявления.²⁴ Следует отметить, что время начала и окончания работы судов, часы приема канцелярий и архивов варьируют от суда к суду, тем самым создавая неудобства гражданам, особенно в муниципии Кишинэу, где действуют пять судов.

В целях облегчения доступа граждан к судебным инстанциям парламентские адвокаты рекомендуют Высшему Совету Магистратуры, председателям судебных инстанций и апелляционных палат рассмотреть вопрос о целесообразности унифицирования графика работы судов, часов приема канцелярий и архивов.

²³ Согласно пункту 25 Положения о внутреннем распорядке судов и апелляционных палат, утвержденного Постановлением Высшего Совета магистратуры № 401/16 от 20 декабря 2007г, часы приема канцелярий устанавливаются председателями судебных инстанций, но они не могут составлять менее 4 часов в день.

²⁴ В некоторых судах иски подаются в канцелярии, в часы приема (суд Ботаника), в других судах – дежурному судье (суд Буяюкань).

Вместе со всем вышеизложенным следует выделить и другие вопросы, связанные с эффективным отправлением правосудия.

Правосудие является основой демократического общества, миссией которого является удовлетворение интересов членов общества. Для обеспечения верховенства закона и исполнения своих обязанностей соответствующим образом, судьи должны пользоваться особым статусом и специальными гарантиями: *независимость и беспристрастность*. Независимость и беспристрастность должны быть зеркалом судейского корпуса наравне с профессионализмом, обеспечивая тем самым доверие тех, кто нуждается в защите нарушенных прав. Независимость каждого судьи в отдельности гарантируется независимостью судебной системы в целом. В международных документах содержатся определенные гарантии практического осуществления этих принципов – объективные критерии отбора кандидатов на должность судьи; независимый механизм, отвечающий за отбор и наказание судей; продолжительность и стабильность мандата судьи; несменяемость и защита судей; финансовая безопасность; профессиональная подготовка и повышение квалификации; ответственность судей.

Подчеркивая важную роль независимой судебной системы в обеспечении верховенства закона и отмечая, что важным компонентом этой независимости является несменяемость судей, Комитет по правам человека отметил с обеспокоенностью²⁵ тот факт, что судьи первоначально назначаются на пять лет и что только после истечения этого периода их назначение может стать постоянным. Согласно Заключительным замечаниям Комитета по правам человека, Республике Молдова «следует пересмотреть свое законодательство для обеспечения того, чтобы срок пребывания судей в должности был достаточно продолжительным, чтобы гарантировать их независимость в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах». Парламентские адвокаты подчеркивают еще раз необходимость пересмотра процедуры назначения судей судов и апелляционных палат для исключения первоначального назначения на должность на пятилетний срок. Это может стать одним из первых шагов в создании эффективной, профессиональной и независимой судебной системы, соответствующей европейской практике.

Принцип независимости судебной системы предполагает независимость каждого судьи в осуществлении своих полномочий. В принятии решений судьи должны быть независимыми и беспристрастными, они должны иметь возможность действовать без

²⁵ Заключительные замечания Комитета по правам человека были приняты после рассмотрения второго периодического доклад, представленного Республикой Молдова, который содержит информацию о мерах, принятых государством-участником для содействия осуществлению Пакта.

каких-либо ограничений, неправомарного влияния, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, со стороны любой власти. В этой связи, введение дополнительных оснований для применения к судье дисциплинарного взыскания²⁶ в результате внесения поправок в статью 22 Закона о статусе судьи № 544 от 20 июля 1995 года, можно расценить как посягательство на свободу судей рассматривать дела беспристрастно, в соответствии с законом и своей собственной оценкой фактов. Безусловно, в случае непрофессионализма и дисциплинарных нарушений, в отношении судьи могут быть приняты определенные меры. Но, согласно Рекомендации Комитета Министров *Rec (2010) 12 государствам членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности*, судьи не должны нести личную ответственность в случаях, когда их решения отменены или изменены путем обжалования. Толкование законов, оценка фактов и доказательств, осуществляемые судьей, не должны приводить к уголовной или гражданской ответственности, за исключением случаев исполнения обязанностей недобросовестно или с грубой небрежностью. Судьи не могут быть подвергнуты дисциплинарному наказанию за осуществление ими своих судебных функций, за исключением случаев недостойного поведения. Наиболее важным является то, что судьи не должны работать под угрозой санкций, в том числе финансовых, существование которых может влиять, даже неосознанно, на их решения. Средства исправления судебных ошибок должны быть заложены в действующей системе обжалования. Средством исправления других нарушений, возникших при отправлении правосудия, включая например чрезмерные сроки рассмотрения, является только иск к государству.

Следует иметь в виду, что судебные решения основаны, в первую очередь, на законах принятых Парламентом. Этот источник права устанавливает не только права участников процесса и действия, подлежащие уголовному наказанию, но и процессуальные рамки в которых принимаются судебные решения. Таким образом, Парламент обуславливает типы и объем дел, подлежащих рассмотрению судебными инстанциями, а также как они будут решены. Следовательно, качество судебных решений может напрямую зависеть от частого пересмотра законодательства, от некачественной формулировки или не совсем ясного содержания законов. В то же время судьи должны

²⁶ Является дисциплинарным нарушением вынесение решения, признанного впоследствии Европейским судом по правам человека нарушающим основные права и свободы человека; умышленное или по грубой небрежности неоднозначное толкование или применение законодательства, если это не оправдано судебной практикой.

решать множество теоретических и практических проблем, связанных с динамическими изменениями, которые происходят в экономических и социальных отношениях. До формирования единой практики в спорных правовых вопросах не исключены различные решения по аналогичным делам. По этим причинам парламентские адвокаты поддержали необходимость контроля конституционности дополнительных оснований для применения к судьям дисциплинарного взыскания.²⁷

Прочная система правосудия влияет на социальный порядок в обществе и поддерживает здоровое состояние экономики. Если по некоторым причинам функции и роль судебной власти снижаются, государство перестает быть правовым. В принципе, если разделение властей недостаточно четко очерчено, то социальная реальность является неопределенной, неясной, и судебная власть не является более государственной властью, а лишь государственной функцией, и не существует разделение властей, а лишь разделение государственных функций. Нынешний состав Высшего Совета Магистратуры²⁸, органа судебного самоуправления, не соответствует международным и региональным стандартам: Европейской хартии о статусе судей, Рекомендации CM/Res (2010)12 Комитета Министров государствам членам относительно судей: независимость, эффективность и обязанности, Заключениям Консультативного совета европейских судей (КСЕС).

В 2007 году, по поручению Комитета Министров Совета Европы, Консультативный совет европейских судей принял Заключение №10 о структуре и роли Высшего Совета Магистратуры или другого эквивалентного независимого органа, в качестве важнейшего элемента в правовом государстве, баланса между законодательной, исполнительной и судебной властью.²⁹ Помимо своей управленческой и административной роли, Высший Совет Магистратуры должен обеспечить независимое управление судебной властью и позволять судьям исполнять свои функции за пределами какого-либо контроля законодательной или исполнительной власти, без какого-либо давления внутри судебной системы. Таким образом, состав Высшего Совета

²⁷ Постановлением Конституционного Суда № 28 от 14 декабря 2010 г. были признаны неконституционными положения ст. 22 ч. (1) Закона о статусе судьи, согласно которым является дисциплинарным нарушением умышленное или по грубой небрежности неоднозначное толкование или применение законодательства, если это не оправдано судебной практикой.

²⁸ Высший Совет Магистратуры состоит из 12 членов. В состав Высшего Совета Магистратуры входят судьи и штатные преподаватели, а также Председатель Высшей Судебной Палаты, министр юстиции, Генеральный прокурор, являющиеся членами Совета по праву. Пять членов из числа судей избираются Общим собранием судей Республики Молдова. Четыре члена избираются Парламентом из числа штатных преподавателей большинством голосов избранных депутатов по предложению не менее чем 20 депутатов Парламента.

²⁹ Заключение № 10 (2007) Консультативного совета европейских судей, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp>

Магистратуры должен гарантировать его независимость. Совет может состоять исключительно из судей или иметь смешанный состав из судей и не судей. КСЕС считает, что для предотвращения любых манипуляций или неправомерного давления при смешанном составе Совета, его большинством должны быть судьи, избранные своими коллегами. Смешанный состав представляет определенные преимущества, так как помогает избежать создания корпоративизма и отражать различные точки зрения общества, обеспечивая тем самым дополнительный источник легитимности судебной власти. Однако при смешанном составе, «Высший Совет Магистратуры должен функционировать без каких-либо уступок парламентскому большинству и не должен поддаваться давлению со стороны исполнительной власти, должен быть свободным от любого политического подчинения для того, чтобы быть гарантом ценностей и основополагающих принципов правосудия. Будущие члены Высшего Совета Магистратуры не должны быть политическими лидерами, членами Парламента или Правительства, представителями органов публичной власти. Это означает, что ни глава Государства, ни глава Правительства, ни министр не должны быть членами Совета. Каждое государство должно принять конкретные правовые нормы в этой области».

Именно полномочия, авторитет и роль Высшего Совета Магистратуры в обеспечении системы гарантий, которые, в свою очередь, определяют неотъемлемые качества независимости, беспристрастности и несменяемости судьи, диктуют необходимость пересмотра нынешнего состава органа судебного самоуправления – Высшего Совета Магистратуры. Ведь специфика и назначение Высшего Совета Магистратуры обеспечивают аполитичный характер деятельности судебных инстанций всех уровней и контроль качества судебных решений, их соответствие с демократической и конституционной правовой системой.

Если Республика Молдова считается правовым государством, как того предусматривает статья 1 часть (3) Конституции, и если в 6 статье Высшего Закона Государства закреплено, что „законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции”, необходимо напомнить, что независимость и несменяемость судей не могут быть предметом каких-либо переговоров между властями и не могут подвергаться ограничениям, продиктованным политической, экономической или иной конъюнктурой. Значение властей в государстве состоит в обязательстве одной или остальных двух властей, вместе или по отдельности, не вмешиваться в сферу конституционных обязанностей любой другой власти. Независимость судебной системы,

судебных инстанций и судей, а также несменяемость судей не должны быть предметом переговоров между властями.

Для понимания роли судебной власти, система должна быть открытой для общества, тем самым способствуя прозрачности судебного процесса. Правда, невозможно обеспечить полную прозрачность в связи с необходимостью обеспечения эффективности судопроизводства и интересов участников процессов. Тем не менее, понимание того как работает судебная система должно способствовать повышению доверия общественности к ее функционированию.

Мнение населения о судебной власти формируется под влиянием впечатлений участников судебного разбирательства и средств массовой информации. Эти впечатления будут отрицательными, если судебная система, через своих представителей (судей, прокуроров), будет казаться предвзятой или неэффективной. Негативные восприятия такого рода быстро и легко распространяются. В целях содействия лучшему пониманию роли судебной системы следует позаботиться о том, чтобы идеи граждан о системе правосудия были достаточно точными и отражали усилия судей и служащих судебных инстанций на повышение доверия граждан к способности судов исполнять свои функции.

Средства массовой информации пользуются доступом к судебной информации и судебным слушаниям в соответствии с условиями и ограничениями, установленными национальным законодательством. Журналисты свободны решать, какая информация должна быть доведена до внимания общественности и как она будет освещаться. Не должно быть никаких попыток препятствовать средствам массовой информации критиковать организацию или функционирование судебной системы. В свою очередь, судебная система должна принять роль средств массовой информации, которые в качестве внешних наблюдателей могут выделять недостатки системы и вносить конструктивный вклад в улучшение методов работы судов и качества предоставляемых услуг.

Высший Совет Магистратуры должен иметь право не только выражать публично свое мнение, но и принимать все необходимые меры для защиты репутации судебных инстанций и судейского корпуса. Совет может стать органом, способным играть центральную роль в защите и продвижении облика правосудия. Выполнение этой функции зачастую требует соблюдение баланса между конфликтующими правами и свободами индивида, социально-политических акторов и средств массовой информации, с одной стороны, общественной заинтересованности в независимом и эффективном функционировании судебной системы с другой стороны.

Учитывая, что независимая судебная система является ключевым элементом правового государства и демократического управления, Правительство призвано продвигать законодательные, структурные и процессуальные реформы в судебной системе. Эти реформы должны повысить уровень профессионализма судейского корпуса, гарантировать создание независимой, беспристрастной и функциональной судебной системы, обеспечить стабильную и эффективную систему финансирования правосудия и должны привести к пересмотру законодательства ввиду обеспечения независимости и несменяемости судей.

1.3. Интимная, семейная и частная жизнь

„Право на частную жизнь создает вокруг личности сферу свободную от любого контроля. И.Риверо

Право на неприкосновенность частной жизни рассматривалось изначально как «право быть оставленным в покое». Постепенно это понятие обрело более широкий смысл и определяется как право человека решать самому, сколько информации личного характера разглашать, кому и для чего именно.

Согласно практике Европейского Суда по Правам Человека «частная жизнь» — термин, имеющий широкое значение и охватывающий сферу личной автономии, в рамках которой каждый может свободно заниматься развитием своей личности и самореализацией, а также устанавливать и развивать отношения с другими людьми и окружающим миром

Республика Молдова находится на стадии продвижения значения права на неприкосновенность частной жизни. Это право еще не воспринимается в полной мере как неотъемлемое право человека, обязующее государство воздерживаться от вмешательства в частную или семейную жизнь, но и предполагает определенные позитивные обязательства, включающие в себя принятие мер, направленных на уважение частной жизни.

Прослушивание телефонных разговоров

Необходимость развивать защиту против вмешательства в частную жизнь появилась в связи с развитием технологий в последние 50 лет.

Учитывая уровень современных технологий, нельзя отрицать, что прослушивание сообщений, аудио и видеозаписи являются важными средствами борьбы и предупреждения преступности. Законы, которые предусматривают возможность тайного слежения за почтовой корреспонденцией, почтовой и телекоммуникационной связью, являются, при наличии исключительных обстоятельств, необходимыми в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, общественного порядка и/или в целях предотвращения волнений или преступлений. Вместе с тем, это не означает, что государству предоставляется неограниченное дискреционное право устанавливать тайное слежение за лицами в пределах своей юрисдикции, поскольку неотъемлемым принципом является обеспечение определенного компромисса между необходимостью защиты демократического общества и защиты прав конкретного лица.

Действующее законодательство не предусматривает механизма контроля за процедурой прослушивания переговоров и не предоставляет необходимых гарантий против возможного злоупотребления со стороны государственных органов в смысле статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Действительно, недостатки правовой системы непосредственно влияют на систему тайного слежения, существующую в Республике Молдова, и они быть разрешены в срочном порядке государственными властями. В этой связи следует отметить, что пакет поправок в действующее законодательство, представленных Министерством Юстиции в начале 2010 года (Закон об оперативно-розыскной деятельности № 45 от 12.04.1994, Закон об электронных коммуникациях № 241 от 15.11.2007, Уголовно-процессуальный кодекс) еще не были направлены на рассмотрение в Парламент Республики Молдова.

В условиях, в когда Генеральная Прокуратура направила на рассмотрение в суд уголовное дело о прослушивании телефонных разговоров сотрудниками оперативных служб Министерства Внутренних Дел, а количество разрешений на прослушивание сообщений постоянно растет, вызывает озабоченность тот факт, что органы власти не приняли необходимых усилий для разрешения проблемы вмешательства в частную жизнь граждан путем прослушивания телефогтых разговоров.

Cereri privind autorizarea interceptării comunicărilor

год	рассмотрено	принято	Отклонено
2005	2609	2578	31
2006	1931	1891	40
2007	2372	2354	18
2008	2366	2355	11
2009	3848	3803	45
2010	3890	3859	31

Проверка лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности

Еще одно нарушение права на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных личности связано с несовершенством действующего законодательства.

18 декабря 2008 года Парламент Республики Молдова принял Закон о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности, который определяет принципы, цели, процедуру, формы и методы проверки

информации о гражданах Республики Молдова, занимающих государственные должности или претендующих на государственные должности.

Проверка осуществляется при наличии письменного согласия лица, занимающего государственную должность, и кандидата на государственную должность, выраженного ими в декларации о проверке согласно образцу, указанному в приложении 1 к Закону о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности № 271 от 18 декабря 2008. Согласно положениям закона лица, занимающие государственные должности и кандидаты на государственные должности обязаны указать в анкете сведения о гражданствах; доходы, полученные вместе с супругой/супругом за последний год; движимое имущество, стоимость которого превышает 50000 леев, и недвижимое имущество всех видов, накопленное вместе с супругом/супругой на день заполнения анкеты; фамилию, имя, отчество, год, месяц, число и место рождения, гражданство супруга/супруги, родителей и детей, занимаемую должность и адрес организации в которой они работают или учатся; участие в социально-политических организациях.

Парламентские адвокаты возражают против чрезмерного объема запрашиваемой информации о персональных данных, который наносит ущерб праву на неприкосновенность частной жизни лиц, занимающих государственные должности, кандидатов на государственные должности и членов их семей.

Обработка персональных данных осуществляется с безоговорочного согласия субъекта персональных данных, за исключением случаев, предусмотренных статьей 6 и 7 Закона о защите персональных данных. Вопреки этому законоположению, Закон о проверке лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности, не регулирует порядок предоставления согласия для обработки персональных данных членами семей лиц, занимающих государственные должности и кандидатов на государственные должности. Более того, этот закон не регулирует порядок обеспечения права этих субъектов на получение информации согласно положениям статьи 10 Закона о защите персональных данных, и согласие, образец которого представлен в приложении 1 к Закону № 271, относится лишь к доступу и получению информации о персональных данных исключительно лица, занимающего государственные должности и кандидата на государственную должность.

Подписав декларацию о проверке, лицо, занимающее государственную должность/кандидат подтверждает достоверность представленных сведений. Тем не менее, нельзя исключать возможность конфликтных ситуаций, предоставление ложной, неточной или устаревшей информации о доходах и имуществе членов семьи лица,

подлежащего проверке, что противоречит положениям Закона о защите персональных данных³⁰. В этой связи являются актуальными положения статьи 372 Гражданского кодекса, согласно которым имущество, принадлежавшее каждому из супругов до вступления в брак, а также полученное им во время брака на основании договора дарения, в порядке наследования либо иным образом безвозмездно, является исключительной собственностью того супруга, которому оно принадлежало или которым оно получено. Следовательно, это имущество не может считаться общей собственностью и информация о нем может представляться исключительно его собственником.

Согласно международным инструментам и рекомендациям ГРЕКО государства должны создать эффективные механизмы предупреждения коррупции, особенно в публичном секторе. Однако борьба с коррупцией не должна превращаться в правовой механизм нарушения основных прав и свобод человека. Естественно, что в момент принятия на государственную службу, гражданин добровольно соглашается с ограничением права на неприкосновенность частной жизни (соглашается с определенным режимом работы, ему запрещено заниматься определенными видами деятельности, он становится субъектом контроля доходов и имущества). В то же время эти ограничения не должны наносить ущерб членам его семьи.

Согласно практике Европейского Суда по Правам Человека, сбор информации определенными представителями государства об отдельном человеке без его согласия всегда касается личной жизни этого человека и, таким образом, попадает под защиту ч.1 статьи 8 Конвенции. В этом контексте, вмешательство публичной власти в частную жизнь членов семьи лица, занимающего государственную должность или кандидата на государственную должность посредством сбора информации о персональных данных, указанных в приложении 2 к Закону № 271 от 18 декабря 2008, не соответствует, по мнению парламентских адвокатов, требованиям ч. 2 статьи 8 Конвенции: если ограничение пропорционально преследуемой законной цели, если ограничение необходимо в демократическом обществе.

Однако правовые нормы, направленные на сбор такой информации, являются дискриминационными и ставят членов семьи лица, занимающего государственную должность или кандидата на государственную должность в неравное положение по сравнению с другими гражданами Республики Молдова, так как оговаривают ограничение права на частную жизнь только на том основании, что являются близкими

³⁰ Ст.5 п. d) Закона о защите персональных данных № 17 от 15 февраля 2007: персональные данные, являющиеся предметом обработки, должны быть точными и в случае необходимости своевременно обновляться.

родственниками лиц, подлежащих проверке на основании Закона о проверке лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности. Таким образом, они подвергаются дифференцированному отношению без существования объективных и разумных причин, что не соответствует конституционным принципам универсальности прав, свобод и обязанностей граждан и равенства всех граждан перед законом.

По этим причинам парламентские адвокаты обратились в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности некоторых положений приложения 2 к Закону о проверке лиц, занимающих государственные должности, и кандидатов на государственные должности № 271 от 18 декабря 2008.

Защита персональных данных в судебно-информационной системе Республики Молдова

Приложение с соблюдением неприкосновенности частной жизни и принципов защиты персональных данных в судебно-информационной системе Республики Молдова стало причиной для вмешательства парламентских адвокатов.

Информирование лиц, проявляющих интерес к судебной практике, является важным аспектом, который был детально описан в Рекомендации R (95)11 Комитета министров к государствам-членам относительно отбора, обработки, представления и архивации судебных решений в правовых информационно-поисковых системах. После внесения поправок в Закон о судоустройстве № 514 от 6 июля 1995, судебные инстанции обязаны публиковать судебные решения на web-страницах, в результате чего Высший Совет Магистратуры утвердил Положение о порядке опубликования судебных решений (Решение № 472/21 от 18 декабря 2008). Однако вопреки статье 8¹ Закона о Высшем Совете Магистратуры это положение так и не было опубликовано в Официальном Мониторе Республики Молдова.³¹

В соответствии с пунктом 10 вышеназванного Положения, судебная инстанция, принимая во внимание информацию, содержащуюся в решении об имуществе сторон по делу, о наследственном праве, о частной жизни и другую информацию, которая подлежит защите, может редактировать решения в целях замены полных имен участников процесса инициалами; исключения информации об участниках процесса - число, месяц и год

³¹ Ст. 8¹ ч. (1) Закона о Высшем Совете Магистратуры: Положения, утвержденные Высшим Советом Магистратуры, публикуются в Официальном Мониторе Республики Молдова.

рождения, место работы и занимаемые должности, домашний адрес, юридический адрес, данные об имуществе, номер государственной регистрации транспортного средства и т.д.

Парламентские адвокаты высоко оценивают усилия, направленные на развитие судебно-информационной системы. Тем не менее, в настоящее время на сайтах судов публикуются исходные тесты судебных решений, в которых содержится внушительный объем информации о личных данных: имя, фамилия, год рождения, происхождение, место проживания, национальность, гражданство, образование и т.д. Это противоречит положениям Конвенции о защите частных лиц в контексте автоматизированной обработки личных данных, Закона о защите персональных данных №17 от 15 февраля 2007 и Рекомендации R (95)11.³²

Согласно практике Национального центра по защите персональных данных, некоторые держатели персональных данных мотивируют незаконную обработку и распространение персональных данных со ссылкой на то, что будучи размещенной на сайтах судов, эта информация стала доступной для широкой общественности, и в этом случае не требуется согласия держателя.³³

Согласно действующему законодательству обработка персональных данных без согласия субъекта персональных данных допускается в связи с осуществлением правосудия. Однако включение необезличенных судебных решений в общедоступные источники данных осуществляется не с указанной целью, а для обеспечения осуществления Концепции судебно-информационной системы. В этом случае требуется согласие субъекта персональных данных, так как в судебных решениях содержится не только информация об идентифицированной или идентифицируемой личности (имя, год рождения, место проживания, образование, место работы и т.д.), но также конкретные аспекты частной, интимной и семейной жизни, в том числе информация о состоянии здоровья или привлечении лица к уголовной ответственности.

Парламентские адвокаты утверждают, что вмешательство представителей судебной власти не может продолжаться за пределами судебных процессов путем включения необезличенных судебных решений в общедоступные источники данных.

³² Рекомендация R (95)11 Комитета Министров государствам-членам относительно отбора, обработки, представления и архивации судебных решений в правовых информационно-поисковых системах: Когда в рамках использования компьютеризированной системы правовой информации возникают вопросы конфиденциальности и защиты личных данных, они должны регулироваться внутренним правом в соответствии с принципами, закрепленными в Конвенции о защите частных лиц в контексте автоматизированной обработки личных данных (Конвенция № 108, Серия европейских договоров) и вспомогательных документов к ней.

³³ Наглядным примером служит А.О. «Термоком», которое 9 июня 2010 разместило на официальном сайте в режиме неограниченного доступа список должников.

Использование информационных и коммуникационных технологий для распространения судебной практики вызывает серьезные проблемы в сфере защиты персональных данных. По этой причине необходимы количественные и качественные изменения в управлении информацией и персональными данными, необходимо обеспечить правильный баланс между правом граждан на информацию и обязательством государства, подписавшего Конвенцию № 108, обеспечить право на защиту персональных данных, в том числе в случае обработки данных при электронном распространении судебных решений.

Следует пересмотреть Положение о порядке опубликования судебных решений и установить определенные правила обработки персональных данных – замену имен и фамилий на инициалы в уголовных и административных делах, в семейных и трудовых спорах, в делах об усыновлении, ограничении дееспособности, принудительной госпитализации и принудительного лечения, одобрении психического обследования или госпитализации в психиатрический стационар.

Другим решением проблемы было бы согласие участников процесса на обработку персональных данных методом введения судебных решений в общедоступные источники данных.

Парламентские адвокаты обратились в Высшую Судебную Палату и в Высший Совет Магистратуры с рекомендацией о принятии необходимых мер, в пределах своих полномочий, для предотвращения вмешательства в частную и семейную жизнь граждан.

Председатель Высшей Судебной Палаты сообщил парламентскому адвокату о невозможности принятия в одностороннем порядке решения о размещении судебных решений на сайтах судов в связи с тем, что этот вопрос содержит некоторые аспекты, подлежащие нормативному урегулированию Высшим Советом Магистратуры и Парламентом. Тем не менее, Высшая Судебная Палата заверила парламентских адвокатов в том, что предпримет необходимые меры для предотвращения публикации судебных решений, содержащих информацию о несовершеннолетних, об усыновлениях, а также приговоров относящихся к половой сфере.

В свою очередь, орган судебного самоуправления сообщил, что Положение о порядке опубликования судебных решений, утвержденное Решением Высшего Совета Магистратуры № 472/21 от 18 декабря 2008, будет пересмотрено после принятия нового Закона о защите персональных данных. Эта позиция, согласно которой Высший Совет Магистратуры молчаливо соглашается с нарушением права на неприкосновенность частной жизни граждан, остается непонятной в контексте конституционного принципа, согласно которому Республика Молдова - демократическое правовое государство, в

котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются, и Высший Совет Магистратуры является органом судебного самоуправления.

Личный и интимный досмотр лиц, прибывающих на свидания с заключенными

В 2010 году парламентские адвокаты были неоднократно проинформированы о нарушении права на неприкосновенность частной жизни при проведении личного и интимного досмотра лиц, прибывающих на краткосрочные и длительные свидания с заключенными.

Парламентские адвокаты установили, что в отсутствие нормативно-правовой базы, лица, прибывающие на длительные свидания с заключенными, могут подвергаться тщательному досмотру, в том числе вагинальному досмотру и проверке других полостей тела для предотвращения передачи заключенным запрещенных предметов и веществ.

Со ссылкой на Европейские пенитенциарные правила и Устав отбывания наказания заключенными, Министерство юстиции и Департамент пенитенциарных учреждений сообщили парламентским адвокатам, что заключенные подвергаются тщательному досмотру для обнаружения запрещенных предметов – мобильных телефонов, наркотиков, денег и т.д., и что осуществление обыска необходимая мера для поддержания режима, порядка и безопасности в пенитенциарных учреждениях.

Парламентские адвокаты полностью поддерживают министерство и выступают за укрепление системы мер для поддержания порядка и безопасности в тюрьмах, при условии, что они будут реализованы при минимальном вмешательстве в частную жизнь людей, которые приходят на свидания с заключенными.

Даже если личный досмотр, в том числе досмотр интимных мест, который осуществляется по соображениям безопасности, в целом считается совместимым со статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, такая мера обычно представляет собой вмешательство в право на неприкосновенность частной жизни.

Согласно практике Европейского Суда по Правам Человека *«обычно такие действия представляют вмешательство в личную жизнь, однако вмешательство такого рода обычно бывает оправдано с учетом обычных разумных требований заключения, где могут допускаться более широкие меры вмешательства, чем в отношении лиц, находящихся на свободе»* (дело МакФили против Соединенного Королевства). По этой причине Уставом отбывания наказания

заклученными предусмотрены случаи, в которых заключенные могут подвергаться личному досмотру и тщательному обыску.³⁴ Порядок проведения досмотра в пенитенциарных учреждениях регулируется Положением боевого дежурства Департамента пенитенциарных учреждений, утвержденным приказом Министерства Юстиции № 106 от 6 марта 2003. Однако, лица, прибывающие на свидания с заключенными, могут подвергаться соответствующей проверке или могут подвергаться досмотру их личные вещи.³⁵

Таким образом, на национальном уровне не существует ни одного нормативного акта, напрямую предусматривающего личный досмотр, в том числе интимный досмотр лиц, прибывающих на свидания с заключенными, и порядок проведения этого досмотра.

Следует отметить, что для обеспечения соответствия со статьей 8 Конвенции, вмешательство должно быть предусмотрено законом, который, в свою очередь, должен соответствовать двум критериям: закон должен быть доступным и предсказуемым, то есть граждане должны иметь соответствующую обстоятельствам возможность ориентироваться в том, какие правовые нормы применяются в данном случае.

По этим причинам парламентские адвокаты рекомендовали Министерству Юстиции и Департаменту пенитенциарных учреждений инициировать процесс пересмотра/дополнения действующего законодательства с тем, чтобы урегулировать порядок проведения личного досмотра лиц, прибывающих на свидания с заключенными согласно статье 54 Европейских пенитенциарных правил Rec (2006) 2. Со стороны компетентных органов власти не последовало никакой реакции.

Для предотвращения вмешательства в частную жизнь граждан в связи с проведением личного досмотра лиц, прибывающих на свидания с заключенными, который проводится вне правовых рамок, Министерство Юстиции должно выработать концептуальный подход к этой проблеме.

В этом контексте, согласно Уставу отбывания наказания заключенными, заключенные подвергаются полному обыску при прибытии в пенитенциарное учреждение, при принятии для конвоирования из одного пенитенциарного учреждения в другое или в судебную инстанцию, а их личные вещи и продукты – тщательному

³⁴ Понятие «тщательный обыск» используется в Уставе отбывания наказания заключенными, утвержденном Постановлением Правительства № 583 от 26 мая 2006, без уточнения специальных требований проведения этой процедуры.

³⁵ Пункт 297 Устава отбывания наказания заключенными: При наличии достаточных оснований считать, что лицо, прибывшее на свидание, пытается передать заключенному предметы, изделия или вещества, хранение которых в учреждении запрещено, или получить незаконным образом от заключенного какое-либо имущество, начальник учреждения заявляет этому лицу, что свидание будет разрешено только в том случае, если данное лицо даст согласие на досмотр предметов и его одежды до и после свидания.

досмотру. До и после свиданий с родственниками осужденные подвергаются тщательному обыску ввиду обнаружения запрещенных для использования в пенитенциарных учреждениях предметов и веществ. Несмотря на то, что частые обыски вызывают недовольство среди заключенных, в пенитенциарных учреждениях продолжается оборот запрещенных для использования предметов и веществ. Таким образом, в течение 2010 года в пенитенциарных учреждениях были проведены 15681 личных обысков заключенных и досмотров помещений, во время которых были обнаружены 2950 мобильных телефонов, 7 фотоаппаратов, 1217,46 граммов наркотических веществ, 1142 литров алкогольных напитков промышленного или домашнего изготовления, 7818,5 литров браги, 1934 режущих предметов. Реальность показывает, насколько устаревшим является характер этих обысков/досмотров и подчеркивает необходимость использования современных технических средств. В обеспечение эффективности мер поддержания порядка и безопасности в пенитенциарных учреждениях парламентские адвокаты рекомендуют Правительству принять организационные меры по обеспечению пенитенциарных учреждений современными техническими средствами и сканерами, даже если это предусматривает чрезмерные расходы.

Частная жизнь, свобода выражения мнения и доступ к информации

Средства массовой информации имеют свои особые обязательства в контексте текущего социального положения в Республике Молдова. С одной стороны, необходимо противостоять наплыву информации из государственных учреждений, информационных агентств и от пресс-секретарей, и уметь тщательно выбирать то, что предоставляется общественности. С другой стороны, погоня за сенсациями и борьба за аудиторию приводят к нарушению прав на неприкосновенность частной жизни. В этих обстоятельствах журналист, который соблюдает законы и профессиональную этику, вынужден соблюдать баланс между правильным представлением новостей и непреднамеренным нарушением закона. По сути, то, что защищает право на неприкосновенность частной жизни и ограничивает право на информацию, является «границей» между публичным и частным, между интимными аспектами частной жизни человека, которые охраняются законом, и теми, которые могут быть преданы огласке. Эта граница постоянно меняется в связи с социально-политическими изменениями в обществе в целом, или в жизни определенного человека, в частности.

В этом контексте парламентские адвокаты неоднократно выражали обеспокоенность³⁶ в связи с манерой подачи информации некоторыми телевизионными каналами, поступающей из пресс-служб правоохранительных органов в связи с совершением преступлений, задержанием подозреваемых в совершении преступлений.

Парламентские адвокаты поддерживают усилия правоохранительных органов, направленные на открытость и доступ общественности и средств массовой информации к сведениям, касающимся их деятельности, но считают крайне важным, чтобы в официальных заявлениях, пресс-релизах, телевизионных репортажах соблюдалось право неприкосновенности частной жизни и принцип презумпции невиновности.

Согласно прецедентной практике Европейского Суда по Правам Человека, право на изображение является составной частью права на неприкосновенность частной жизни. Независимо от формы изображения – рисунок, фотография, видеосъемка – изображение человека не должно представляться общественности без его согласия. По этой причине Центр по Правам Человека неоднократно обращался³⁷ к руководителям телевизионных каналов с призывами о недопущении распространения информации в такой форме, которая приводит к нарушению основных прав человека. Парламентские адвокаты рекомендовали Координационному совету по телевидению и радио, представителю и гаранту общественных интересов в области телевидения и радио, ответственному за выполнение и соблюдение положений, оперативно реагировать в таких случаях. К сожалению, положение не меняется к лучшему.

Специализированные структуры в правоохранительных органах играют решающую роль в предоставлении журналистам точной, объективной и качественной информации. Журналисты, в свою очередь, призваны информировать общественность, не нарушая основные права и свободы человека.

Каждый человек располагает своим изображением в силу абсолютного права, которое позволяет противостоять его фиксации, воспроизведению или распространению без разрешения. Эта формула должна стать «золотым правилом» каждого журналиста, когда он информирует общественность о новостях и событиях дня. И если за манеру осуществления права на информацию журналист несет моральную ответственность, согласно Кодексу профессиональной этики, то право на неприкосновенность частной жизни поддерживается законом.

³⁶ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2004, 2006, 2007 г., www.ombudsman.md.

³⁷ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2004 году, www.ombudsman.md.

Это относится и к распространению информации о публичных людях. Безусловно, право на изображение может толковаться более узко в случае защиты рядового человека, чем в случае общественных и политических деятелей, так как содержание этого права напрямую зависит от статуса человека. Тот, кто выбрал публичную деятельность, подвергается усиленному вниманию журналистов. Следовательно, его право на изображение подвергается ограничению по сравнению с соответствующим правом человека, который желает оставаться незамеченным.

Однако, реализация права на изображение может ограничиваться лишь в публичной сфере жизни человека: с того момента, когда публичного человека сфотографировали в частном окружении, например в кругу семьи, во время отдыха или лечения, право на изображение не должно нарушаться. Только лицо, которое дало согласие на публикацию своего изображения теряет право на защиту. Хорошим примером в этой связи служит решение человека участвовать в государственном управлении. Одновременно с получением определенного статуса и некоторых прав (вознаграждение за труд, пособия и различные льготы) возникает и ряд обязательств, которые предполагают вмешательство общественности в личную жизнь. Первым шагом является декларирование доходов, вследствие чего любой человек может ознакомиться с уровнем жизни чиновника. Почти одновременно определенный объем неизвестной информации о частной жизни становится достоянием общественности.

Подчеркивая важность соблюдения прав и свобод человека в демократическом обществе, в целом, а также неприкосновенность частной жизни, в частности, парламентские адвокаты призывают средства массовой информации проявлять максимальную ответственность и корректность по отношению к каждому человеку независимо от его социального статуса, когда информируют потребителей информации о текущих событиях.

Конфиденциальность информации о состоянии здоровья

Соблюдение конфиденциальности информации о состоянии здоровья является одним из основных принципов правовой системы всех Договаривающихся сторон Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Конфиденциальность имеет важное значение не только для защиты частной жизни больных, но и для поддержания доверия к врачам и к системе здравоохранения в целом. Без такой защиты люди, нуждающиеся в медицинской помощи, могут отказаться от предоставления информации частного или интимного характера, необходимой для назначения соответствующего лечения.

Признав международные стандарты, Республика Молдова обязалась обеспечить каждому человеку право на конфиденциальность информации о состоянии его здоровья и запретить любое вмешательство в частную и семейную жизнь пациента без его согласия. Таким образом, действующее законодательство требует от врачей и других медицинских и фармацевтических работников сохранения в тайне ставших им известными при исполнении профессиональных обязанностей сведений о болезнях, интимной и семейной жизни пациентов, за исключением случаев, когда необходимо предотвратить распространение инфекционных заболеваний или когда выдачи этих сведений требуют органы уголовного преследования или судебные инстанции.³⁸

Одним из основных принципов врачебной деятельности является соблюдение прав и интересов пациента, а также его родственников. Закон³⁹ обязывает врачей хранить профессиональную тайну и не разглашать информацию по факту обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и другие сведения, полученные в процессе обследования и лечения пациента. Лица, которым была передана информация, составляющая профессиональную тайну, несут ответственность за ее разглашение в соответствии с законом.

В этом контексте парламентские адвокаты подвергли критике Положение о военно-врачебной экспертизе в Вооруженных Силах Республики Молдова, утвержденное Постановлением Правительства № 897 от 23 июля 2003, которое не обеспечивает конфиденциальность диагноза.⁴⁰ Расценивая разглашение информации о состоянии здоровья гражданина X. как вмешательство в осуществление права, гарантированного статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, парламентские адвокаты обратились в Правительство с предложением о пересмотре вышеназванного нормативного акта. К сожалению, служащие Государственной Канцелярии и соответствующих министерств не реагировали на предложение парламентских адвокатов больше года, ссылаясь на политическое положение в стране и на наводнения, имевшие место летом 2010 года. Между тем, этот нормативный акт остается в силе, и гражданин X. обратился в Европейский Суд по Правам Человека.

В контексте этой тематики следует отметить, что вместе с появлением на национальном медиарынке новостных телевизионных каналов и запуском некоторых ток-шоу и аналитических передач, участились дискуссии о личной жизни публичных людей. Таким образом, парламентские адвокаты выразили озабоченность в связи с

³⁸ Ст. 14 Закона о охране здоровья № 411 от 28 марта 1995.

³⁹ Ст.13 Закона о врачебной деятельности № 264 от 27 октября 2005.

⁴⁰ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009, www.ombudsman.md

чрезмерным освещением в средствах массовой информации случая о предполагаемом похищении и избиении видного лица, и отметили, что государство обязано рассмотреть объективно жалобу потерпевшего, не делая необоснованных и поспешных выводов под влиянием общественности.

Помимо обеспечения эффективного расследования, государство обязано обеспечить конфиденциальность уголовного преследования и неприкосновенность частной жизни во время осуществления процессуальных действий. В ситуации, когда телеканалы устроили публичные дебаты по этому вопросу и развернули дискуссии о состоянии здоровья гражданина Р., пригласив в студию лечащего врача, врача, обследовавшего пострадавшего при поступлении в больницу и представителей органов уголовного преследования, парламентские адвокаты считают недопустимыми действия представителей медицинского учреждения, которые предали огласке информацию по факту обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и другие сведения, полученные в процессе обследования и лечения пациента.

Препятствия для заключения брака

Для заключения брака необходимы лично выраженное, бескорыстное, необусловленное чем-либо взаимное согласие будущих супругов. Важность этих условий вытекает из текста Всеобщей Декларации Прав Человека и Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах. Таким образом, в международном праве защита семьи осуществляется путем продвижения права на заключение брака и уважение семейной жизни. В этой связи следует отметить, что Европейский Суд по Правам Человека дал толкование права на уважение, изложенного в статье 8 Конвенции – *«не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права»*. В этой связи Страсбургский суд отметил, что «национальное законодательство, регулирующее право на вступление в брак может регулировать эту процедуру, но не может влиять на реализацию самого права».

Парламентские адвокаты обратились в Конституционный Суд с запросом об осуществлении контроля конституционности некоторых положений действующего законодательства⁴¹, обязывающих будущих супругов пройти обязательное медицинское обследование.

⁴¹ Ст.13 ч. (1) Семейного кодекса № 1316 от 26 октября 2000 г.; Ст. 46 ч. (2) Закона об охране здоровья № 411 от 28 марта 1995; Ст.15 ч. (1) Закона о правах ребенка № 338 от 15 декабря 1994г.

Смена документов трансгендерных людей

Согласно Заключительным замечаниям Комитета по правам человека, принятым 29 октября 2009 после рассмотрения второго периодического доклада, представленного Республикой Молдова о мерах, принятых государством-участником для содействия осуществлению Пакта о гражданских и политических правах, вызывают беспокойство Комитета сообщения о том, что на всех уровнях общества широко распространена дискриминация по признаку сексуальной ориентации.

Ранее парламентские адвокаты поднимали некоторые вопросы, с которыми сталкиваются трансгендерные люди, которые не могут пользоваться необходимой медицинской помощью и не имеют возможность сменить удостоверения личности⁴² в связи с тем, что действующее законодательство не предусматривает юридическое признание новой сексуальной идентичности прооперированного транссексуала. Парламентские адвокаты рекомендовали органам власти рассмотреть вопросы, с которыми сталкиваются эти граждане, ввиду обеспечения их прав и свобод, гарантированных Конституцией. Приоритетом является разработка Министерством Здравоохранения механизма коррекции пола и пересмотр действующего законодательства ввиду обеспечения выдачи удостоверений личности, соответствующих внешнему виду, полученному вследствие гормональной терапии.

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Обеспечение жизнеспособного правового поля, способного обеспечить функционирование системы тайного слежения, ограничив до максимума вмешательство в осуществление права на уважение частной жизни;*
- 2. Принятие законодательных и организационных мер для обеспечения функционирования Национального Центра по защите Персональных Данных.*
- 3. Пересмотр действующего законодательства ввиду урегулирования процедуры личного досмотра лиц, прибывающих на свидания с заключенными.*
- 4. Повышение уровня информирования общественности и средств массовой информации о необходимости соблюдения неприкосновенности частной жизни в рамках реализации права на информацию и свободы выражения.*
- 5. Пересмотр Приложения № 8 к Положению о призыве граждан на срочную или сокращенную военную службу, утвержденному Постановлением Правительства № 864 от 17. 08.2005.*

⁴² Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, www.ombudsman.md.

6. *Предупреждение работников здравоохранения и руководителей медицинских учреждений о необходимости соблюдения врачебной тайны, неразглашения информации по факту обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и других сведений, полученных в процессе обследования и лечения пациента.*
7. *Пересмотр действующего законодательства, предусматривающего обязательное медицинское обследование при заключении брака.*
8. *Разработку Министерством Здравоохранения механизма коррекции пола и пересмотр действующего законодательства ввиду обеспечения выдачи соответствующих удостоверений личности транссексуалам.*

1.4. Право избирать и быть избранным

„Право на свободные выборы путем тайного голосования в условиях, которые обеспечивают свободное выражение мнения народа, является основой любого демократического общества ”. Европейская Комиссия по Правам Человека, решение от 5 ноября 1969, дело Дания, Норвегия, Соединенное Королевство и Швеция против Греции

Право избирать является одним из основных политических прав, присущих демократическому обществу, и символизирует власть народа. Это право необходимо для создания и поддержания демократии, основанной на правовых принципах.

Несомненно, выборы являются одним из основных инструментов, посредством которых граждане могут влиять на процесс принятия решений. Более того, согласно конституционным нормам, воля народа является основой государственной власти. Это воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.⁴³

Право избирать является комплексным правом, поскольку содержит конституционные и законодательные элементы. Посредством Избирательного кодекса, принятого законом Республики Молдова № 1381 от 21.11.1997, законодателем создан механизм реализации права избирать, подтвердив в статьях 2-7, конституционные характеристики избирательного права:

- Избирательное право является всеобщим, когда оно принадлежит всем гражданам, при определенных минимальных условиях, связанных с возрастом и осуществлением гражданских и политических прав. Избирательный кодекс предусматривает, что *«граждане Республики Молдова вправе избирать и быть избранными независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения»* (ст.3 Избирательного кодекса).
- Равное избирательное право означает, что каждый избиратель имеет только один голос, и каждый голос имеет одинаковую юридическую силу (ст. 4 Избирательного кодекса).
- Прямое избирательное право предусматривает, что каждый избиратель может и должен голосовать лично, и голосование вместо других не допускается (ст. 5 Избирательного кодекса).

⁴³ Статья 38 Конституции Республики Молдова.

- Голосование является тайным, тем самым исключается возможность воздействия на волеизъявление избирателя (ст. 6 Избирательного кодекса).
- Никто не вправе оказывать давление на избирателя с целью заставить его голосовать или не голосовать, а также с целью помешать ему выразить свою волю.

Согласно статье 3 Протокола 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, выборы должны быть свободными и условия их проведения должны обеспечить свободное волеизъявление народа. С другой стороны статья 3 не гарантирует проведение выборов согласно голосованию, единственным условием является то, что выборы должны обеспечить равное обращение с гражданами⁴⁴.

В 2010 году был проведен конституционный референдум и досрочные парламентские выборы.

Решением Центральной Избирательной Комиссии № 3337 от 16 июля 2010 было утверждено Положение об освещении Республики Молдова избирательной кампании по конституционному республиканскому референдуму 5 сентября 2010 г. Целью этого положения было обеспечение объективного, сбалансированного, беспристрастного освещения конституционного референдума средствами массовой информации, защиты свободы выражения, установление обязательных норм для применения на практике этих принципов средствами массовой информации, с одной стороны, и участниками референдума, с другой стороны.⁴⁵

Свободные выборы и свободное выражение мнения, в особенности свобода политических дебатов, образуют основу любой демократической системы.⁴⁶ Эти два права взаимосвязаны и дополняют друг друга: например, в одном из своих решений Суд отметил, что свобода выражения мнений является одним из необходимых условий для обеспечения свободы выражения мнения народа при избрании представителей законодательной власти.

Согласно положениям статьи 7 часть (3) Кодекса телевидения и радио, для поощрения и облегчения плюрализма в выражении мнений и позиций вещательные организации обязаны правдиво, взвешенно и непредвзято освещать избирательные кампании. Концепции освещения избирательных кампаний вещательными организациями утверждаются Координационным советом по телевидению и радио и

⁴⁴ Европейская Комиссия по правам человека, решение по делу Фурнье против Франции от 9 декабря 1987,

⁴⁵ „Официальный Монитор” №138-140/496 от 6 августа 2010.

⁴⁶ Cauza Mathieu-Mohin și Clerfayt vs Belgia din 2 martie 1987 / Cauza *Lingens vs Austria* din 8 iulie 1986).

представляются Центральной избирательной комиссии в строгом соответствии с действующим законодательством.⁴⁷

Таким образом, на заседании от 15 сентября 2010 г. Координационный совет по телевидению и радио принял постановление о наказании некоторых телевизионных каналов, которое было квалифицировано медиа-организациями Республики Молдова «неуважением демократии и демократических ценностей, и опасным прецедентом для свободы прессы и ее роли в избирательных кампаниях»⁴⁸:

- Постановление № 99 от 15.09.2010 о рассмотрении обращений, касающихся нарушения избирательного законодательства телевизионным каналом „Moldova 1”⁴⁹.
- Постановление № 100 от 15.09.2010 о рассмотрении обращений, касающихся нарушения избирательного законодательства телевизионным каналом „Publika TV”.

Согласно этим постановлениям, на эти телевизионные каналы были наложены взыскания в виде публичных предупреждений за несоблюдение статьи 64¹ (1) Избирательного кодекса и пункта 23 Положения Центральной избирательной комиссии об освещении средствами массовой информации Республики Молдова избирательной кампании по конституционному республиканскому референдуму 5 сентября 2010 г., согласно которому „в день референдума и в предшествующий ему день предвыборная агитация в любой форме запрещается; в эти дни организации телерадиовещания и прессы из материалов на тему референдума распространяют только данные, полученные от Центральной избирательной комиссии, и информацию о ходе голосования».

Ряд медиа-организаций, среди которых Центр независимой журналистики, Ассоциация независимой прессы, Центр „Acces-Info”, Центр журналистских расследований, Ассоциация электронной прессы подписали декларацию, выразив несогласие с постановлением Координационного совета по телевидению и радио от 1 сентября 2010 г., которым на некоторые телевизионные каналы были наложены взыскания за транслирование просветительных роликов на тему гражданского воспитания и выборов в день конституционного референдума 5 сентября. Гражданская коалиция за свободные и честные выборы настояла на проведении различия между понятиями «предвыборная агитация» и «гражданское воспитание и выборы», выразив

⁴⁷ „Официальный Монитор” № 131-133/679, 18 августа 2006.

⁴⁸ http://www.ijc.md/Publicatii/Declaratii/2010/Declaratie_M1_CCA.pdf

⁴⁹ „Официальный Монитор”, № 194-196 /667 от 5 октября 2010.

убеждение, что демократические ценности должны быть основой любого избирательного процесса.

Следует отметить, что в деле *Боуман против Соединенного Королевства* Страсбургский Суд отметил, что наказание в связи с распространением, во время проведения выборов, листовок с целью информирования электората о взглядах кандидатов на общественный пост на проблему абортов и эмбрионального экспериментирования является нарушением статьи 10 Конвенции. Суд также отметил, что в подобном контексте право на свободу выражения мнения, гарантированное статьей 10, должно рассматриваться в свете права на свободные выборы, так как эти два права находятся во взаимосвязи и дополняют друг друга.⁵⁰

Другое постановление о наложении взыскания на телевизионный канал было вынесено 29 октября 2010 г.⁵¹ Координационный совет по телевидению и радио рассмотрел обращения представителей некоторых политических партий по поводу отражения телеканалом „НIT” предвыборной кампании к досрочным парламентским выборам 28 ноября 2010г., в которых утверждалось, что телеканал он не был соблюден принцип информирования из нескольких источников, события были отражены тенденциозно, была искажена действительность посредством монтажных трюков, комментариев, формулировок и титров. На телеканал „НIT” была наложена административная санкция в виде приостановления права вещания рекламы сроком на 3 дня за нарушение положений ст. 7 (1) и (4) b), c) Кодекса телевидения и радио.

Свобода выражения, как основной принцип и идеал демократического общества, неотъемлема от средств массовой информации, так как своей деятельностью они символизируют в демократическом обществе право на свободу выражения и информации. Следовательно, свободная, плюралистическая и независимая пресса является важным компонентом подлинно демократического общества, и защита свободы выражения является необходимым условием для обеспечения демократической политической системы и самореализации каждого человека.

Свобода мнений, свобода получать информацию и идеи, свобода распространять информацию и идеи, в качестве компонентов свободы выражения, должны осуществлять свободно и без вмешательства государства, за исключением требований действующего законодательства. Государство должно объяснить любое вмешательство в осуществление свободы выражения.

⁵⁰ Дело *Боуман против Соединенного Королевства*, 19 февраля 1998.

⁵¹ „Официальный Монитор”, № 227-230/851 от 19 ноября 2010.

По делу *Далбан против Румынии* Суд постановил, что «журналистская свобода предполагает некоторую долю преувеличения или даже провокации». Следовательно, распространение государством односторонней информации может стать серьезным и неприемлемым препятствием в осуществлении свободы выражения. Показательно, что свобода распространять информацию и идеи имеет первостепенное значение для политической жизни и демократического устройства государства. Без этой свободы невозможно организовать истинно свободные выборы. Кроме того, полное осуществление свободы распространять информацию и идеи позволяют свободно критиковать правительство. Свобода критиковать правительство была поддержана Европейским Судом в 1086 году в деле *Лингенс против Австрии*: «на прессу возложена миссия по распространению информации и идей по политическим вопросам, а также по другим проблемам, представляющим общественный интерес. Если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение».

В этом же решении Суд отметил, что свобода печати наделяет общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. Следовательно, свобода политической дискуссии составляет стержень концепции демократического общества.

В решениях по делам *Гроппера радио АГ против Швейцарии* и *Касадо Кока против Испании* Суд пришел к выводу, что вмешательство государства в отношения между вещателями и зрителями\слушателями не допускается, так как обе стороны имеют право контактировать друг с другом.

Став членом Организации Объединенных Наций, и присоединившись к Совету Европы, Республика Молдова приняла на себя обязательство соблюдать международные стандарты в сфере защиты основных прав и свобод человека. Также, Молдова утвердила свою глубокую приверженность основным свободам, которые являются основой справедливости и мира во всем мире, и соблюдение которых главным образом зависит, с одной стороны, от подлинно демократической системы, и, с другой стороны, от общего понимания и соблюдения прав человека, к которым они относятся.

В этом контексте парламентские адвокаты выступили с призывом к Координационному совету по телевидению и радио, в его качестве представителя и гаранта общественных интересов в области телевидения и радио и органа, ответственного за выполнение и соблюдение положений законодательства и международных договоров в области телевидения и радио, одной из сторон которых является Республика Молдова, обеспечить необходимые гарантии для соблюдения свободы выражения, как того

предусматривает статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практика Европейского суда по правам человека.

Декретом Президента Республики Молдова № 563-V от 28 сентября 2010 г., был распущен Парламент XVIII созыва и были назначены выборы нового Парламента на 28 ноября 2010 г. В этой связи, 7 октября 2010 г. парламентский адвокат встретился с членами Центральной избирательной комиссии.⁵² На встрече обсуждались проблемы обеспечения права избирать, в частности: какие меры будут предприняты для обеспечения этого права социально-уязвимым категориям граждан (лицам с ограниченными возможностями, слабовидящим, национальным меньшинствам и т.д.); какие меры предпринимаются для обеспечения избирательных бюллетеней, выполненных азбукой Брайля; какие меры предпринимаются для обеспечения сурдоперевода передач, посвященных предвыборным дебатам; какие проблемы были выявлены в связи с обеспечением права голоса граждан, проживающих на левом берегу Днестра и т.д.

Перечисленные вопросы рассматривались Центром по правам человека в предыдущем докладе.⁵³ К сожалению, приходится констатировать, что в 2010 году не произошло практически никаких изменений.

По утверждению ЦИК, избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнять бюллетень, может пригласить в кабину для тайного голосования другое лицо, за исключением членов участкового избирательного бюро, представителей конкурентов на выборах и лиц, уполномоченных присутствовать при избирательных процедурах.

В этой связи, парламентские адвокаты считают необходимым отметить, что Конституция и международные договоры, одной из сторон которых является Республика Молдова, гарантируют равное и прямое избирательное право при тайном и свободном голосовании.

Одновременно, неадаптация инфраструктуры к нуждам инвалидов является другим препятствием в обеспечении права избирать. Таким образом, чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни общества, государство должно принять необходимые меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, транспорту, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения.⁵⁴

⁵² <http://www.ombudsman.md/md/newslst/1211/1/4888/>.

⁵³ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, www.ombudsman.md/md/anuale.

⁵⁴ Ibidem.

Также, в Докладе о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, парламентские адвокаты подчеркнули необходимость обеспечения инвалидам по зрению права избирать, наравне с остальными гражданами, следует начать печатать избирательные бюллетени азбукой Брайля. Это позволит невидящим и слабовидящим гражданам голосовать без сопровождающих лиц, тем самым обеспечив конституционное право избирать.⁵⁵

Центральная избирательная комиссия сообщила, что в настоящее время практически невозможно обеспечить печать избирательных бюллетеней азбукой Брайля в связи с дорогой стоимостью этого процесса, но признала необходимость законодательного урегулирования этой возможности голосования.

Тем не менее, парламентские адвокаты приветствуют намерение Центральной избирательной комиссии исправить это положение. В целях обеспечения незрячим и слабовидящим лицам возможность полного осуществления своих политических прав и использования при этом равных возможностей с остальными гражданами Республики Молдова и в соответствии со ст.16 и 38 Конституции Республики Молдова, Законом о социальной защите инвалидов № 821-XII от 24 декабря 1991 г., Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, ратифицированной Законом № 166-XVIII от 9 июля 2010 г. и опубликованной в Официальном мониторе от 23 июля 2010 г., а также со ст.18, п.а) ст.22 и п.п.а), b), j) ч.(1) ст.26 Кодекса о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 г. Центральная избирательная комиссия постановила провести тестирование прямого и тайного голосования для незрячих и слабовидящих лиц с использованием конвертов-трафарет на досрочных выборах Парламента 28 ноября 2010 г. на избирательном участке №151 муниципия Кишинэу.⁵⁶

Следует помнить, что в контексте ратификации Республикой Молдова Конвенции ООН о правах инвалидов, государство должно принять адекватные меры для обеспечения реализации инвалидами политических прав и возможности пользоваться ими наравне с другими, в том числе права голосовать и быть избранными, в частности посредством обеспечения того, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования; посредством защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания и на выдвижение своих кандидатур для выборов, на

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ <http://www.cec.md/index.php?pag=legislatie&ids=hotarire&id=4339&y=2010&start=120&l=>

фактическое занятие должностей и выполнение всех публичных функций на всех уровнях государственной власти.

В контексте вышеизложенного, парламентские адвокаты учли властей положение лиц с нарушениями слуха, для которых не созданы условия для участия в предвыборных дебатах, и обратились в Координационный совет телевидения и радио с запросом о принятии надлежащих мер для обеспечения использования языка мимики и жестов в предвыборных.⁵⁷

Согласно Постановлению Совета № 131 от 29 октября 2010, в целях обеспечения конституционных прав и свобод лиц с ограниченными возможностями на доступ к информации и свободное формирование мнений, общественному телеканалу «Молдова 1» было рекомендовано переводить на язык мимики и жестов главные предвыборные теледебаты в избирательной кампании к досрочным парламентским выборам 28 ноября 2010 г.⁵⁸

По сравнению с предыдущими четырьмя избирательными кампаниями, во время досрочных парламентских выборов 28 ноября 2010 г. существенно повысилась доля избирателей, участвовавших в выборах. Таким образом, в 3 зарубежных избирательных участках, образованных в других населенных пунктах помимо дипломатических представительств и консульств Республики Молдова, было зарегистрировано количество избирателей, превышающее количество избирателей, необходимое для образования избирательного участка (Италия: Рим – 3061, Падуя – 3202; Российская Федерация: Москва – 3147).⁵⁹

В избирательном участке, образованном в Париже, явка избирателей (2525) превысила количество имевшихся в наличии избирательных бюллетеней (2000). В связи с тем, что был создан прецедент в истории выборов, Центральная избирательная комиссия пришла к выводу, что участковые избирательные бюро действовали в условиях «крайней необходимости» тогда, когда приняли решение разрешить избирателям голосовать на листах формата А4.⁶⁰

Согласно протоколам, поступившим из участковых избирательных бюро, организованных в Париже, Риме, Падуе и Москве, на листах формата А4 проголосовали 956 избирателей, и 27 избирательных бюллетеней были признаны недействительными. Центральная избирательная комиссия установила, что в процессе исключительной

⁵⁷ <http://www.ombudsman.md/md/news/1211/1/4914/>.

⁵⁸ „Официальный Монитор Республики Молдова”, № 227-230 (3760-3763) от 19 ноября 2010.

⁵⁹ Доклад о результатов выборов в Парламент 28 ноября 2010 года Ю утвержденных Постановлением Центральной Избирательной Комиссии № 3951 от 6 декабря 2010 года.

⁶⁰ Ibidem.

процедуры голосования в отсутствие избирательных бюллетеней утвержденного образца, избирательные органы действовали согласно конституционным нормам, гарантирующим каждому гражданину право избирать. Учитывая положения специального закона – ст. 57 (1) Избирательного кодекса – Центральная избирательная комиссия была вынуждена признать недействительными 929 голосов, поданных гражданами Республики Молдова на листах формата А4.⁶¹

В Центр по Правам Человека обратились граждане Республики Молдова, проживающие на территории Франции, с жалобами о нарушении конституционного права избирать, в связи с исключением из числа избирателей, принявших участие в голосовании, всех 929 избирателей проголосовавших на листах формата А;

Заявители осуществили конституционное право избирать 28 ноября 2010 г. в избирательном участке № 1/316 (Париж, Франция). В результате недостаточного количества избирательных бюллетеней, избирательный участок раздал избирателям листы формата А4 в качестве избирательных бюллетеней, которые были признаны недействительными Постановлением Центральной избирательной комиссии от 28 ноября 2010 г.

Посчитав, что было нарушено основное право, гарантированное статьей 38 Конституции Республики Молдова, заявители требовали включить их в число избирателей, принявших участие в голосовании 28 ноября 2010 г.

Согласно положениям Конституции Республики Молдова (ст.4, ч.2) и Постановлению Конституционного Суда № 55 от 14 октября 1999 г. «О толковании некоторых положений статьи 4 Конституции Республики Молдова», Конвенция о защите Прав Человека и Основных Свобод является составной частью правовой системы и при наличии несоответствий между пактами и международными договорами об основных правах человека и внутренними законами, правоприменительные органы должны применять международные нормы.

Однако нельзя толковать текст Конвенции отдельно от практики Европейского Суда по Правам Человека, так как его решения являются обязательными прецедентами и обладают обязательной юридической силой.

Парламентские адвокаты считают, что надлежащее решение этой проблемы предполагает активное вмешательство компетентных органов с тем, чтобы избежать обращения граждан Республики Молдова в международные судебные инстанции. Кроме того, существующие недостатки должны стать предметом серьезного рассмотрения

⁶¹ Ibidem.

Правительством, которое обозначило обеспечение осуществления права избирать одним из своих приоритетов.

Учитывая, что деятельность парламентских адвокатов направлена на обеспечение гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека центральными и местными органами публичной власти, учреждениями, организациями и предприятиями, а также должностными лицами всех уровней, парламентские адвокаты поручили Центральной избирательной комиссии и Министерству Иностранных Дел и Европейской Интеграции принять необходимые меры для исключения любых ситуаций, которые представляют собой вмешательство/нарушение конституционного права избирать. Также, парламентские адвокаты рекомендовали разработать эффективный механизм обеспечения и облегчения процедуры участия в выборах граждан Республики Молдова, проживающих за ее пределами.

Согласно ответу Центральной избирательной комиссии на обращение парламентских адвокатов, избирательные участки образуются на основании предварительной регистрации граждан, находящихся за рубежом. Во время досрочных выборов Парламента 28 ноября 2010 г. всего 1488 граждан, находящихся за рубежом, изъявили желание предварительно зарегистрироваться, несмотря на то, что ЦИК продлила срок предварительной регистрации от 15 до 25 дней (пункт 11 Положения о предварительной регистрации граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, утвержденного Постановлением ЦИК № 3354 от 10 июля 2010 г.) Центральная избирательная комиссия отметила, что в сотрудничестве с другими органами власти, установила образование максимального количества избирательных участков, вопреки незначительному количеству предварительно зарегистрировавшихся граждан.

В этом же ответе ЦИК отметила, что согласно положениям статьи 49 ч. (2) и (3) Избирательного кодекса, избирательные бюллетени печатаются не позднее, чем за три дня до выборов в количестве, соответствующем числу избирателей, на матовой бумаге. Участковые избирательным бюро, образованным за пределами Республики Молдова, Центральная избирательная комиссия отправляет избирательные бюллетени не позднее, чем за три дня до дня выборов, исходя из количества избирателей, определенного на основании информации, представленной Министерством Иностранных Дел и Европейской Интеграции и накопленной Центральной избирательной комиссией, однако не более 3000 избирательных бюллетеней на каждый избирательный участок.

Центральная избирательная комиссия и Министерство Иностранных Дел и Европейской Интеграции отметили, что голосование на листах формата А4 стало

прецедентом в истории организации выборов, а оценка необходимого количества избирательных бюллетеней проводилась на основании опыта.

Вместе с представлением Конституционному суду протокола о подведении итогов выборов Парламента Республики Молдова от 28 ноября 2010 года, Центральная избирательная комиссия уведомила суд о выявленной проблеме и должна была обратиться в Парламент Республики Молдова с предложением о внесении необходимых поправок в действующее законодательство.

Осуществление прав избирать и быть избранным в Автономно-Территориальном Образовании Гагаузия

28 ноября 2010 г. Представительство Центра по Правам Человека в АТО Гагаузия провело мониторинг соблюдения права избирать в этом регионе, установив следующее.

Окружной избирательный совет № 36 был образован за 50 дней до дня выборов, на основании статьи 27 Избирательного кодекса Республики Молдова. Согласно положениям ст. 27 (4) Избирательного кодекса, в состав окружного избирательного совета вошли 9 членов: трое были выдвинуты Народным Собранием Гагаузии, двое – Апелляционной палатой Комрат и пятеро – общественно-политическими организациями, представленными в Парламенте на день образования окружного избирательного совета.

Согласно статье 29 ч. (11) Избирательного кодекса Республики Молдова были образованы участковые избирательные бюро. Позднее 1/3 утвержденных членов бюро изъявили желание быть исключенными из его состава. Кроме того, в то время как ст. 29 (11) предусматривает, что члены участкового избирательного бюро не могут быть советниками местных советов и состоять в какой-либо партии, были зарегистрированы многочисленные нарушения этого правила, в частности со стороны ЛДПМ, ЛП, АНМ, ПКРМ.

Согласно положениям статьи 39 (1) Избирательного кодекса, списки избирателей составляются примэриями в двух экземплярах по каждому избирательному участку отдельно и включают всех граждан, обладающих избирательным правом, которые на момент составления списков проживают на его территории. Затем списки проверяются по месту жительства избирателей, включенных в списки, подписываются примаром населенного пункта и доводятся до сведения общественности не позднее, чем за 20 дней до дня выборов. И в этой части были выявлены некоторые нарушения.

Центр государственных информационных ресурсов „Registru” подготовил и распространил посредством местных органов власти выписки из электронного реестра избирателей с тем, чтобы примэрии могли составить качественные списки избирателей.

Несмотря на предпринятые действия, были зарегистрированы определенные недостатки. Так, во время проведения референдума, в электронном банке данных в АТО Гагаузия были зарегистрированы 129 000 граждан, а в списках, составленных примэриями, 114 000 граждан. На парламентских выборах было определено 108 176 избирателей. На выборах Башкана Гагаузии, проводившихся всего через две недели после парламентских выборов, 12 декабря 2010 г., было утверждено 106 000 избирателей.

Следует также отметить низкое качество списков избирателей, составленных примэриями. Списки избирателей, зарегистрированные в муниципии Комрат, вызвали большое количество жалоб и от избирателей, и от конкурентов на выборах: неверные персональные данные, неверное указание адреса проживания. В день выборов в окружной избирательный совет поступили три жалобы по поводу неточностей в списках избирателей. Была создана комиссия из членов местного совета, которая в ходе проверки подтвердила нарушения. Вместе с тем, окружной избирательный совет не уполномочен ходатайствовать о привлечении к суду органы местного публичного управления за несоответствующую организацию избирательных участков и составление списков избирателей.

Одновременно, было установлено, что лицам с ограниченными возможностями, которые обратились в участковые избирательные бюро с заявлениями о проведении голосования на месте их проживания и представили документы об инвалидности, было отказано в принятии заявлений в связи с отсутствием медицинской справки. В окружном избирательном совете были зарегистрированы 6 жалоб от инвалидов. Согласно отчетам участковых избирательных бюро, в день проведения выборов 969 избирателей проголосовали в месте проживания, что составляет 0,89% от общего количества избирателей Гагаузии и 1,68% от количества проголосовавших в тот день. Впрочем, всего 8,57% лиц с ограниченными возможностями, проживающих в АТО Гагаузия участвовали в выборах.

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Безоговорочное соблюдение всех норм и стандартов в области избирательного права, направленных на обеспечение свободного, справедливого и доступного избирательного процесса.*
- 2. Исключение любых действий/бездействий, противоречащих положениям Конституции, Избирательного кодекса и международных договоров, к которым Республика Молдова присоединилась.*

3. *Обеспечение доступа инвалидов наравне с другими к физическому окружению, транспорту, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения.*
4. *Печать избирательных бюллетеней азбукой Брайля;*
5. *Обеспечение сурдоперевода во время передач, посвященных предвыборным дебатам;*
6. *Принятие мер, направленных на обеспечение и облегчение избирательного процесса для граждан Республики Молдова, находящихся за ее пределами.*
7. *Определение фактического числа граждан, проживающих за пределами страны.*
8. *Проведение кампаний по гражданскому/просветительскому воспитанию на тему выборов для обеспечения максимального участия граждан в избирательном процессе, в том числе проживающих на левом берегу Днестра.*
9. *Внесение изменений в законодательство о выборах в целях урегулирования ответственности всех субъектов, вовлеченных в процесс обеспечения права избирать.*

1.5. Свобода собраний

„Запрет на проведение митинга является вмешательством в свободу собраний и не может быть оправдано, только если отвечает требованиям части 2 статьи 11 Конвенции”. *Дело Христиане против расизма и фашизма против Соединенного Королевства*

Парламентские адвокаты неоднократно подчеркивали, что свобода собраний гарантирована всем, независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения, социального происхождения или иных критериев.⁶²

Свобода собраний закреплена в статье 40 Конституции Республики Молдова: «митинги, демонстрации, манифестации, шествия или любые иные собрания являются свободными, и могут организовываться и проводиться только мирно и без какого бы то ни было оружия».

С другой стороны свобода собраний зачастую тесно связана со свободой выражения. Обе эти свободы считаются Европейской Комиссией по Правам Человека фундаментом демократического процесса. Рассматривая эти права одновременно, Страсбургский суд отметил, защита личного мнения, гарантированная в статье 10, является одной из целей обеспечения свободы мирных собраний с точки зрения статьи 11. Таким образом, свободу выражения мнения невозможно отделить от свободы собраний, и рассматривать каждое положение отдельно нет необходимости. Суд считает, что статья 11 должна применяться в первую очередь в качестве *lex specialis* в случаях собраний.⁶³ В решении по делу *Эзелин против Франции*, Европейский Суд по Правам Человека также признал, что свобода выражения собственного мнения может осуществляться лицами, которые собираются в общественных местах, жестами или молчанием.⁶⁴

Согласно статье 32 (1) Конституции Республики Молдова, каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

Согласно международным стандартам, свобода мирных собраний и свобода выражения принадлежат всем людям, не только большинству. Таким образом, допускается, что собрание может беспокоить определенных лиц или группы лиц в связи с

⁶² Доклады о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2008, 2009 годах, 2008, 2009, www.ombudsman.md/md/anuale.

⁶³ Дело *Эзелин против Франции*, 26 апреля 1991.

⁶⁴ *Ibidem*.

распространенными идеями или предъявляемыми претензиями. Эти требования могут быть отличными от мнения большинства и могут служить основанием для запрещения мирного собрания. Если есть опасения за безопасность демонстрантов, органы власти должны принять меры их защиты и предложить альтернативы, чтобы обеспечить проведение собрания.

В рамках модернизации национальной законодательной и институциональной базы уделялось большое внимание международным стандартам, в том числе в сфере свободы собраний.

Принятие Закона о собраниях № 26 от 22.02.2008 существенный шаг в правовом обеспечении свободы собраний в Республике Молдова. Этот закон является безусловным прогрессом в становлении благоприятного правового поля для реализации свободы мирных собраний. Тем не менее, парламентские адвокаты вынуждены констатировать значительные нарушения закона компетентными органами власти - были зарегистрированы случаи необоснованного прекращения собраний, бездействие со стороны правоохранительных органов. Этот вывод содержался и в предыдущих докладах Центра по Правам Человека.⁶⁵

Таким образом, в 2010 году были зарегистрированы случаи необоснованного вмешательства в осуществление конституционного права на свободу собраний путем установления ограничений. По мнению парламентских адвокатов, главной проблемой является качество взаимодействия между субъектами, участвующими в обеспечении осуществления свободы собраний.

В 2010 году произошел ряд событий связанных с осуществлением свободы собраний, анализ которых позволил парламентским адвокатам прийти к выводу о разнообразной интерпретации Закона о собраниях № 26 от 22 февраля 2008 г. Этот факт подчеркивает отсутствие практики и традиций гарантирования свободы собраний, в частности ограничение проведения мирных собраний в форме велосоревнований⁶⁶ и марша⁶⁷, в месте, и времени начала, указанных в предварительных уведомлениях организаторами.⁶⁸

3 мая 2010 г. Федерация велоспорта Молдовы подала в Примэрию предварительное уведомление о проведении спортивных соревнований 13 июня 2010 г.,

⁶⁵ Доклады о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2008, 2009 годах, www.ombudsman.md/md/nuale.

⁶⁶ Федерация Велоспорта Республики Молдова.

⁶⁷ Партия Коммунистов Республики Молдова.

⁶⁸ Пресс-релиз «Ограничение свободы собраний», <http://www.ombudsman.md/md/news/1211/1/4697/>.

между 10 00 и 17 00 часами, на Площади Национального Собрания и на бульваре Штефан чел Маре.

Позже, 5 мая 2010 г., Партия Коммунистов Республики Молдова подала в Примэрию предварительное уведомление о проведении, 12 и 13 июня 2010 г., между 10 00 и 15 00, марша из четырех колонн манифестантов, с организацией митинга на Площади Национального Собрания.

7 мая 2010 г. Генеральный Примар вынес Постановление № 393-d «О проведении собрания в муниципии Кишинэу», которое утратило силу после принятия Постановления № 486-d от 1 июня 2010 г. „О признании утратившим силу Постановления Генерального Примара № 393-d от 7 мая 2010 г. „О проведении собрания в муниципии Кишинэу”.

Учитывая ходатайство Правительства Республики Молдова № 1133-647 от 26 мая 2010 г., в котором сообщалось о проведении официальных мероприятий в связи с 69-й годовщиной начала депортаций, 13 июня 2010 г. между 09 00 и 21 00, на Площади Национального Собрания, и на основании статьи 5 ч. (3) Закона о собраниях, соответствующему управлению Примэрии было поручено подготовить новое постановление для Партии Коммунистов Республики Молдова, на 12 июня 2010 г., в ранее указанные место и время. Для проведения собраний 13 июня 2010 г. и партия, и Федерация велоспорта должны выбрать другое место.

Согласно положениям ст. 14 ч.(3) Закона о собраниях № 26 от 22 февраля 2008, если орган местного публичного управления сочтет необходимым в целях обеспечения мирного проведения собрания изменить условия проведения заявленного собрания, он может дать организаторам собрания соответствующие рекомендации, касающиеся времени, места или формы проведения собрания. Окончательное решение об изменении времени, места, или формы проведения собрания принимает организатор.

Вопреки вышеизложенному, орган местного публичного управления признал утратившим силу свои постановления, в которых распорядился о проведении собраний в месте, времени и форме указанных организаторами, изменив условия их проведения (место проведения) со ссылкой на ст. 5 ч. (3) Закона о собраниях, согласно которой «в связи с проведением официальных мероприятий или ремонтных работ орган местного публичного управления, по заявлению заинтересованных органов, может объявить закрытыми для публики определенные места, которые обычно являются открытыми для всех лиц без ограничения.

Согласно ст. 4 Закона о собраниях, он применяется с соблюдением принципов соразмерности, недискриминационности, презумпции в пользу проведения собрания и законности, в соответствии с которым обоснованием запрета собрания или любого

ограничения свободы собраний могут служить только положения закона, при этом публичные власти не могут выносить на обсуждение вопрос о целесообразности собрания.

Бывшая Европейская Комиссия по Правам Человека установила, что ограничения в проведении митинга является вмешательством в осуществление свободы собраний, которое не может быть оправдано, если не соответствует требованиям части 2 статьи 11 Конвенции – осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Это положение защищает все формы собраний, публичных или частных, независимо от их цели, которая должна соответствовать требованиям Конвенции.

Согласно положениям Конституции Республики Молдова⁶⁹, (ст.4, ч.2) и Постановлению Конституционного Суда № 55 от 14 октября 1999 г. «О толковании некоторых положений статьи 4 Конституции Республики Молдова», Конвенция о защите Прав Человека и Основных Свобод является составной частью правовой системы и при наличии несоответствий между пактами и международными договорами об основных правах человека и внутренними законами, правоприменительные органы должны применять международные нормы. Присоединившись к Конвенции, Республика Молдова приняла на себя обязательство обеспечивать каждому человеку, находящемуся под ее юрисдикцией, права и свободы, определенные в Конвенции.⁷⁰

Следует напомнить, что 23 марта 2010 г. Центр Информаций „GenderDoc-M” подал предварительное уведомление о проведении 2 мая 2010г. на Площади Национального Собрания мирного собрания в поддержку проекта закона о предупреждении и борьбе с дискриминацией. Однако 20 апреля 2010 г. в Примэрии муниципия Кишинэу было зарегистрировано предварительное уведомление Национально-Христианского Движения о проведении контрманифестации в тот же день и в том же месте.

Следует отметить, что согласно положениям ст.11 (1) Закона о собраниях, если несколько заявителей подали предварительные уведомления о проведении собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, уполномоченный орган органа местного

⁶⁹ Ст.4 ч.(2) Конституции Республики Молдова.

⁷⁰ Ст.1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

публичного управления проводит заседание с участием всех заявителей, с тем чтобы найти приемлемое решение по проведению всех одновременных собраний.

Если в процессе обсуждений уполномоченный орган и организаторы собраний придут к заключению, что провести одновременно все заявленные собрания в данном месте и с предполагаемым числом участников невозможно, указанный орган может предложить организаторам изменить время, место или форму проведения собраний. Это предложение он делает в устной форме организаторам собраний, присутствующим на заседании, и направляет его в письменной форме организаторам собраний, не присутствовавшим на заседании, в течение 24 часов после окончания заседания.⁷¹

Если в процессе обсуждений ни один из организаторов не желает изменить время, место или форму проведения собрания, преимуществом пользуется организатор, первым подавший предварительное уведомление.⁷²

Вопреки законодательным положениям, Примэрия мун. Кишинэу неоправданно задержала рассмотрение предварительного уведомления Центра Информаций «GenderDoc-M», признав приоритет предварительного уведомления от 20 апреля 2010 г., поданному Национально-Христианским Движением, тем самым поддержав проведение контрманифестации против сообщества ЛГБТ того же числа, в том же месте, на Площади Великого Национального Собрания.

Более того, 23 апреля 2010 г. Примэрия мун. Кишинэу начала в судебной инстанции процедуру запрета собрания Центра Информаций «GenderDoc-M», сославшись на положения ст. 6 («Организаторы собраний») и ст. 14 («Изменение условий проведения и запрет собраний») Закона о собраниях.

Согласно положениям ст.14 (3) Закона о собраниях, Если орган местного публичного управления сочтет необходимым в целях обеспечения мирного проведения собрания изменить условия проведения заявленного собрания, он может дать организаторам собрания соответствующие рекомендации, касающиеся времени, места или формы проведения собрания. Окончательное решение об изменении времени, места или формы проведения собрания принимает организатор.

Если орган местного публичного управления имеет убедительные доказательства того, что собрание будет проводиться с нарушениями положений статьи 8 («Запрещение собрания»), он может начать в соответствующей судебной инстанции процедуру запрета

⁷¹ Ст.11 ч.(3) Закона о собраниях № 26 от 22 февраля 2008 г.

⁷² Ст.11 ч.(4) Закона о собраниях № 26 от 22 февраля 2008 г.

данного собрания, либо изменения времени, места или формы его проведения. Подача искового заявления не приостанавливает право на проведение собрания.⁷³

Таким образом, в этой ситуации, орган местного публичного управления обязан, согласно статье 20 (1) Закона о собраниях, создать все условия для мирного проведения собрания, назначить лицо, отвечающее за проведение собрания в соответствии с законом, и сообщить его имя и контактные данные организатору и органу полиции.

Со ссылкой на прецедентную практику Европейского Суда по Правам Человека, в деле *Платформа врачи за жизнь против Австрии*, Суд постановил, что в демократическом обществе право на проведение контрдемонстрации не может выливаться в ограничение осуществления права на демонстрацию. Следовательно, статья 11 требует, порой, со стороны государства, совершения позитивных действий, направленных на обеспечение защиты и безопасности от контрдемонстрантов во время проведения мирного собрания, и свобода собраний не должна подвергаться ограничениям из-за страха перед действиями лиц с противоположными идеями

В решении по делу *Христиане против расизма и фашизма против Соединенного Королевства* бывшая Комиссия по Правам Человека отметила, что даже если существует реальный риск того, что демонстрация может привести к инцидентам в результате событий, которые вышли из под контроля организаторов, эта демонстрация не выходит из-под действия статьи 11.

В этом контексте следует отметить Рекомендацию CM/Rec(2010)5, принятую 31 марта 2010 г. Комитетом Министров Совета Европы государствам-членам о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

Комитет Министров призывает и рекомендует государствам-членам принять на национальном, региональном и местном уровнях с целью обеспечения права на свободу мирных собраний, закрепленное в статье 11 Конвенции, без дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Также Комитет рекомендует государствам-членам предпринять соответствующие меры для предотвращения ограничения осуществления права на свободу выражения мнений и мирных собраний в результате злоупотребления правовыми или административными положениями, например, по соображениям общественного здоровья, общественной морали и общественного порядка.

⁷³ Ст. 14 ч.(4) Закона о собраниях № 26 от 22 февраля 2008 г.

Запрет дискриминации по признаку сексуальной ориентации подкрепляется прецедентными решениями Европейского Суда по Правам Человека (*Платформа врачи за жизнь против Австрии, 1985; Лустиг-Прин и Бекетт против Соединенного Королевства, Смит и Грейди против Соединенного Королевства, 1999*), который подчеркнул, что участники должны иметь возможность проводить демонстрации, не опасаясь физического насилия со стороны тех, кто выступает против их идей, в противном случае они не смогут выражать свое мнение. Однако, в условиях демократии, право на контрдемонстрацию не влияет на осуществление права на свободу мирных собраний.

В то же время парламентские адвокаты напоминают, что бездействие органов власти в связи с обеспечением соблюдения основных прав и свобод, гарантированных в статье 11 (свобода собраний и объединений) и в статье 14 (запрещение дискриминации) Конвенции, может стать предметом рассмотрения в Европейском Суде по правам Человека. Более того, дискриминация определенной категории граждан наносит ущерб имиджу Республики Молдова в контексте развития демократических реформ и соблюдения международных обязательств.

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Внесение изменений в статью 40 Конституции и ее приведение в соответствие с требованиями Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод путем включения положений об ограничении свободы собраний, обязанностях и ответственности связанных с осуществлением этой свободы.*
- 2. Непрерывное обучение субъектов, вовлеченных в обеспечение свободы собраний – представителей органов местного самоуправления, представителей правоохранительных органов, организаторов собраний.*
- 3. Проведение информационных кампаний для повышения осведомленности о правах и обязанностях участников собраний, предусмотренных Законом о собраниях.*

1.6. Свобода совести

„Исповедание любой религии, в том числе выбор атеистического мировоззрения, делом каждого человека”. **Рекомендация 1720 (2005) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Образование и религия»**

Конституция Республики Молдова гарантирует в статье 31 свободу совести и провозглашает самостоятельность религиозных культов. Согласно статье 41 Конституции, граждане могут свободно объединяться в партии и другие общественно-политические организации.

Этот конституционный принцип закреплен в статье 1 Закона о политических партиях № 294 от 21 декабря 2007 г., согласно которой политические партии являются добровольными, имеющими статус юридического лица объединениями граждан Республики Молдова с правом голоса, которые посредством совместной деятельности и на основе принципа свободного участия способствуют формированию, выражению и реализации своей политической воли. Будучи демократическими институтами правового государства, политические партии поддерживают демократические ценности и политический плюрализм, способствуют формированию общественного мнения, участвуют посредством выдвижения и поддержки кандидатов в выборах и формировании органов публичной власти, стимулируют участие граждан в выборах, участвуют через своих представителей в законном осуществлении власти в государстве, осуществляют иную деятельность в соответствии с законом.

С другой стороны, Закон о религиозных культах и их составных частях № 125 от 11 мая 2007г., который регулирует отношения, связанные со свободой совести и свободой вероисповедания, определяет религиозный культ как религиозную структуру со статусом юридического лица, осуществляющую свою деятельность на территории Республики Молдова в соответствии со своими доктринальными, каноническими, моральными и дисциплинарными нормами, историческими и обрядовыми традициями, созданную лицами, находящимися под юрисдикцией Республики Молдова, совместно выражающими свои религиозные убеждения и соблюдающими установившиеся традиции, обряды и церемонии.

Кроме того, Закон о религиозных культах и их составных частях определяет религиозную деятельность как деятельность, направленную на удовлетворение духовных потребностей верующих (распространение вероучения, религиозное воспитание, совершение богослужений, благословение и ведение проповедей, подготовка служителей религиозного культа), и иная деятельность, направленная на организационное и

материальное обеспечение отправлений религиозного культа (издание, реализация и распространение литературы религиозного содержания, производство, реализация и распространение культовых предметов, пошив культовых одежд и т.п.).

Статья 15 вышеназванного закона определяет отношения между государством и религиозными культурами, уточняя, что религиозные культы самостоятельны, отделены от государства и равноправны перед законом и органами публичной власти, а государство и его учреждения могут поддерживать отношения сотрудничества с любым религиозным культом и заключать при необходимости соглашения или конвенции о сотрудничестве с любым религиозным культом или его составными частями.

В процессе обновления и пересмотра законодательной базы, законодатель всегда учитывал принципы и международные стандарты, включая их законодательство, в том числе в Основной Закон Государства.

Более того, Постановлением Парламента Республики Молдова № 707 от 10 сентября 1991 г. о присоединении Республики Молдова к международным правовым актам по правам человека, была признана роль Совета Европы и Европейского Парламента в гарантировании и защите основных прав и свобод человека.

В этой связи Рекомендация 1804 (2007) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Государство, религия, светское общество и права человека» отмечает, что организованные религии являются неотъемлемой частью и ячейкой общества и должны рассматриваться как институты, созданные гражданами и для граждан, которые имеют право на свободу религии, а также как организации, являющиеся составной частью гражданского общества со всем своим потенциалом, позволяющим служить ориентиром в этических и гражданских вопросах, и играющие определенную роль в масштабах всей нации, будь то ее религиозная или светская часть.

По этой причине парламентские адвокаты считают, что укрепление диалога между религиозными общинами и гражданским обществом должно найти последовательный подход для создания атмосферы терпимости и взаимного уважения.

Одновременно, Ассамблея подтверждает, что разделение церкви и государства представляет собой одну из общеевропейских ценностей. Это общепризнанный принцип, который преобладает в политике и институтах демократических обществ.

В Рекомендации 1720 (2005) «Образование и религия», Ассамблея вновь настойчиво подтверждает, что исповедание любой религии, в том числе выбор атеистического мировоззрения, является сугубо личным делом каждого человека.

Правительствам следует принять во внимание, что религиозные общины обладают особыми возможностями в плане укрепления мира, сотрудничества, терпимости,

солидарности, межкультурного диалога и распространения ценностей, за которые выступает Совет Европы, отмечается в Рекомендации 1804 (2007).

В контексте вышеизложенного парламентские адвокаты хотят еще раз напомнить религиозным общинам о принципе политической независимости от религии, и рекомендуют государственным органам власти гарантировать свободу вероисповедания и ассоциации в соответствии с требованиями ст.ст. 9 и 11 Конвенции о защите Прав Человека и Основных Свобод, ст.ст. 18 и 20 Всеобщей Декларации Прав Человека.

4 июля 2010 г. Центральная Избирательная Комиссия приняла постановление о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума по проблеме преподавания в школах дисциплины «Основы православия» и установлении срока сбора подписей в поддержку республиканского законодательного референдума с 14 июня до 14 сентября 2010г.⁷⁴

Право на образование рассматривается в свете Европейского Суда по Правам Человека одной из основ демократии. Государства располагают значительной свободой в организации своих образовательных систем, но они должны уважать философские и религиозные убеждения родителей.

Статья 2 Протокола №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод отмечает, что «никому не может быть отказано в праве на образование, государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям».

Это право заключается в позитивном обязательстве государства обеспечить государственное образование, и с другой стороны, обязывает государства уважать философские и религиозные убеждения родителей в воспитании своих детей. В процессе обучения государство должно уважать философские и религиозные взгляды каждого человека, и это обязательство действительно и в системе государственного, и в системе частного образования, не позволяя любую форму идеологической обработки.⁷⁵

При рассмотрении Бельгийского лингвистического дела (Решение Европейского Суда по Правам Человека от 23 июля 1968) суд определил понятие права на образование: „Образование является суммой процессов, посредством которых в обществе пытаются предложить молодым их верования, обычаи и другие ценности, в то время как образование и профессиональная подготовка направлены, в частности, на передачу знаний

⁷⁴ <http://www.cec.md/index.php?pag=legislatie&ids=hotarire&id=3710&start=680&l=>.

⁷⁵ Европейская комиссия по правам человека, решение по делу Грэм против Соединенного Королевства, 5 февраля 1990 г.

и интеллектуальное развитие”.⁷⁶ Название статьи 2 Протокола №1 позволяет, в соответствии с этим определением Суда, учитывать всеобъемлющую концепцию сферы применения этого права, гарантируемого Конвенцией.

Одновременно, Суд отметил, что положения статьи 2 Протокола №1 должны толковаться не только в контексте вышеизложенного, но и в свете статей 8, 9 и 10 Конвенции.⁷⁷

Суд также отметил в деле от 13 августа 1981, что хотя частные интересы в некоторых случаях должны быть подчинены интересам группы, демократия не означает просто того, что взгляды большинства должны всегда превалировать: необходимо добиться равновесия, которое обеспечит справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и поможет избежать какого-либо злоупотребления господствующей позицией.

Тот факт, что религия официально признана в качестве государственной религии, не должен порождать дискриминацию между последователями той или иной религии. В этом случае нарушение статьи 9 Конвенции будет рассматриваться в свете статьи 14. Таким образом, в перспективе нарушения статьи 14, приверженцы государственной Церкви не могут пользоваться особыми преимуществами перед последователями другой религии или атеистами. Этот принцип оказывает свое влияние и в сфере образования: когда религиозное образование обязательно согласно закону, особенно в случае государственной религии, должно существовать образование, которое относится и к другим религиям, и даже полное освобождение атеистов от этих видов образования.⁷⁸

Однако формирование и планирование учебных программ входит в принципе в компетенцию государств - участников. Это главным образом вопросы целесообразности, по которым Суд не должен принимать решений и которые могут сильно отличаться в зависимости от страны и конкретного периода.⁷⁹ Второе предложение статьи 2 подразумевает, с другой стороны, что государство, выполняя обязательства, которые оно приняло на себя в области образования и обучения, должно позаботиться о том, чтобы информация и знания, включенные в учебную программу, преподносились в объективной, критичной и плюралистической манере. Государство не вправе стремиться внушать принципы, которые можно расценить как неуважение религиозных и философских убеждений родителей. Это та граница, которую нельзя переходить.

⁷⁶ Дело *Кэмпбелл против Соединенного Королевства*, 25 февраля 1982 г.

⁷⁷ Дело *Кьелдсен Буск Мадмен и Педерсен против Дании*, 7 декабря 1976

⁷⁸ J.Robert „Liberte de conscience, pluralisme et tolerance in Liberte de conscience”, Conseil de l’Europe 1993, p.28.

⁷⁹ Дело *Кьелдсен Буск Мадмен и Педерсен против Дании*, 7 декабря 1976.

Закрепление права на образование в статье 35 конституции Республики Молдова требует от государства обеспечить, в соответствии с законом, свободу религиозного образования. Согласно части 8 статьи 35 Конституции, « государственное образование носит светский характер», то есть оно лишено религиозного содержания.

Отношения, связанные со свободой совести и свободой вероисповедания, гарантированных Конституцией Республики Молдова и международными договорами в области прав человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, регулируются Законом о религиозных культурах и их составных частях № 125 от 11 мая 2007 г.

Согласно статье 2 Закона, конституционные положения и положения законов, касающиеся свободы совести и свободы вероисповедания, подлежат толкованию и применению в соответствии с Всеобщей Декларацией Прав Человека и международными договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова. Если международными договорами, к которым присоединилась Республика Молдова, предусмотрены иные, чем установленные в настоящем законе нормы международных договоров.

Одновременно, согласно статье 32 ч. (7) и (8) Закона о религиозных культурах и их составных частях, Религиозно-нравственное образование в государственных учебных заведениях всех уровней осуществляется по выбору и является факультативным, за исключением случаев, предусмотренных в соглашениях или конвенциях о сотрудничестве между государством и религиозными культурами. Соглашения между государством и религиозными культурами должны предусматривать право детей быть освобожденными от уроков религии на основании заявления родителей или законных попечителей.

Закон о религиозных культурах и их составных частях предусматривает, что религиозно-нравственное образование в государственных учебных заведениях всех уровней осуществляется по выбору и является факультативным, за исключением случаев, предусмотренных в соглашениях или конвенциях о сотрудничестве между государством и религиозными культурами. Соглашения между государством и религиозными культурами должны предусматривать право детей быть освобожденными от уроков религии на основании заявления родителей или законных попечителей.

В свою очередь, Закон о правах ребенка № 338 от 15 декабря 1994 г., который устанавливает правовой статус ребенка как самостоятельного субъекта и предусматривает обеспечение его физического и духовного здоровья, формирование его гражданского сознания на основе национальных и общечеловеческих ценностей предусматривает в статье 8 ч. (4), что ни один ребенок не может быть принужден разделить то или иное

мнение, примкнуть к той или иной религии вопреки собственным убеждениям. Свобода совести ребенка гарантируется государством, она должна проявляться в духе веротерпимости и взаимного уважения. Родители или лица, законно их заменяющие, имеют право воспитывать детей в соответствии со своими убеждениями.

Закон об образовании № 547 от 21 июля 1995, который определяет государственную политику в области образования и регламентирует организацию и функционирование системы образования, предусматривает в статье 4, что политика государства в области образования основывается на принципах гуманитаризации, доступности, адаптивности, творчества и разнообразия. Образование является демократичным и гуманным, открытым и гибким, формирующим и развивающим и основывается на национальных и общечеловеческих культурных ценностях.

Безусловно, свобода вероисповедания в контексте обязательного образования является важным и хрупким субъектом. Важно отметить, что информация должна предоставляться в меру обеспечения прав ребенка в свете преподавания религии в государственных учебных учреждениях.

Этот императив требует, по мнению парламентских адвокатов, введение в школьную программу обучения предметов, направленных на продвижение терпимости, понимание таких терминов, как «предвзятость», «стереотип», «преступление на почве ненависти», «антисемитизм, межэтническая и расовая ненависть, ксенофобия и дискриминация».

Учитывая, что Республика Молдова является участницей Конвенции о правах ребенка, Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования и других конвенций в области прав человека, которые содержат положения о принципе недискриминации, свободе совести и религии, праве на образование, парламентские адвокаты поощряют органы власти, представителей религиозных культов и граждан в стремлении установить конструктивный диалог, чтобы найти приемлемые для всех решения.

В этой связи, основываясь на том, что философия это способ мышления и познания, общее представление о мире и жизни, которая состоит из множества понятий и идей призванных облегчить понимание смысла бытия, парламентские адвокаты разделяют убежденность, что факультативное изучение истории религии в качестве философской формы мышления будет способствовать интеллектуальному развитию, воспитанию общей культуры и нравственности в обществе.

Согласно положениям статьи 22 Закона о религиозных культах и их составных частях № 125 от 11 мая 2007, г. регистр религиозных культов и их составных частей

ведется Министерством Юстиции. В первой половине 2010 года Министерство Юстиции вынесло решение об отказе в регистрации религиозного культа «Ислам. Проповедь в Молдове», со ссылкой на статью 19 ч. (7) Закона о религиозных культах и их составных частях № 125 от 11 мая 2007.

По данным Министерства Юстиции, представленные документы не соответствовали законным требованиям: некоторые положения устава религиозного культа были сформулированы неточно и не соответствовали действующему законодательству (в частности пункты 4.3, 7.1, 7.1, 7.2, 7.3 устава); список учредителей религиозной общины и их подписи содержали недостоверную и подозрительную информацию (например, подчистки и дополнительные листы с новыми данными учредителей); противоречивые положения в уставе о процедуре избрания членов Совета в случае вакантных мест; несоответствие информации о местонахождении религиозного сообщества и т.д.

В результате внедрения нового Закона о религиозных культах и их составных частях были выявлены некоторые недостатки: ограниченный срок регистрации (15 дней) который не позволяет заявителям привести документы в соответствие с законодательными требованиями и рекомендациями Министерства Юстиции; существование бюрократических процедур в процессе регистрации. В этом контексте, Министерством Юстиции был уже создан Государственный регистр некоммерческих организаций, который доступен на веб-сайте министерства.

Парламентские адвокаты выступают за укрепление диалога между органами власти и представителями мусульманского культа в части регистрации ислама в Молдове и напоминают о решении Европейского Суда по Правам Человека по делу *Машаев против Молдовы*, в котором Суд отметил, что власти должны обеспечить верующим мусульманам право на выражение религиозных убеждений, создание религиозных учреждений, организаций и ассоциаций

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Принятие эффективных мер по предупреждению и борьбе с дискриминацией религиозных групп.*
- 2. Укрепление диалога с религиозными общинами и гражданским обществом ввиду определения проблем, с которыми они сталкиваются; создание атмосферы терпимости и взаимного уважения.*
- 3. Обеспечение свободы вероисповедания и свободы ассоциаций верующим мусульманам и лицам, исповедующим другие религии; создание религиозных*

организаций и сообществ, согласно международным рекомендациям и стандартам.

- 4. Введение в школьную программу обучения предметов, направленных на продвижение терпимости, понимание таких терминов, как « предвзятость», «стереотип», «преступление на почве ненависти», «антисемитизм, межэтническая и расовая ненависть, ксенофобия и дискриминация».*

1.7. Право на образование

«Государства обязуются разрабатывать, развивать и проводить в жизнь общегосударственную политику, использующую соответствующие национальным условиям и обычаям методы для осуществления равенства возможностей и отношения в области образования». **Статья 4 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования**

Право на образование закреплено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах⁸⁰, Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁸¹, Конституции Республики Молдова⁸² и Законе об образовании⁸³ № 547 от 21 июля 1995.

Реализация права на образование требует от государства действовать, даже вопреки воле родителей, ввиду обеспечения осуществления права на образование в случае несовершеннолетних.

В свою очередь, право на образование определено Европейским Судом по Правам Человека в качестве относительного права, которое материализуется двумя взаимными обязательствами: обязательство государства создавать учебные заведения в целях обеспечения реального доступа к образованию и обязательство родителя, опекуна или законного представителя записать несовершеннолетнего ребенка в государственное или частное аккредитованное учреждение. По этим причинам, суд отметил, что государство должно разработать учебную программу и методы организации образования, установить продолжительность обязательного образования.

В Республике Молдова реализация права на образование сталкивается с различными препятствиями - от недостаточного финансирования до неспособности государства обеспечить выпускников лицеев минимальными необходимыми навыками. Усилия государства для обеспечения наилучших условий в системе образования не удалось из-за непоследовательности реформы образования в советский период.

⁸⁰ Ст 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах: Участвующие в настоящем пакте государства признают право каждого человека на образование.

⁸¹ Статья 2 Первого дополнительного протокола к Конвенции о правах человека и основных свобод: никому не может быть отказано в праве на образование. Государство, при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование, и обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям.

⁸² Ст. 35 Конституции Республики Молдова: право на образование обеспечивается обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации.

⁸³ Ст. 6 Закона об образовании: Право на образование гарантируется независимо от национальности, пола, расы, возраста, религии, социального происхождения и положения, политической принадлежности, наличия или отсутствия судимости.

В частности, невозможность полного осуществления права на образование несколькими причинами: отвлечение учащихся от образовательного процесса в связи с их участием в сельскохозяйственных работах; отсутствие транспорта для бесплатной перевозки учащихся в сельской местности в учебные заведения при расстоянии более 3 км; нехватка всеобщего образования детей из социально-уязвимых категорий; переполненность классов, особенно в муниципии Кишинэу; отсутствие квалифицированного педагогического состава и преобладание в сельской местности учителей пенсионного; недостаточное количество методического и дидактического материала; несоответствующее финансирование образовательной системы; неравные возможности доступа к высшему и профессиональному образованию, к образованию на получение степени магистратуры и к докторантуре; несовершенство действующего законодательства и его несоответствие положениям международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова.

Ратифицировав Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Республика Молдова приняла на себя обязательство признать право каждого человека на образование. Для полного обеспечения этого права, государство согласилось в том, что высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования.⁸⁴ Государства, являющиеся сторонами Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования обязались, кроме того, разрабатывать, развивать и проводить в жизнь общегосударственную политику, использующую соответствующие национальным условиям и обычаям методы для осуществления равенства возможностей и отношения в области образования, в частности сделать высшее образование доступным для всех на основе полного равенства и в зависимости от способностей каждого.⁸⁵

Соблюдая международные обязательства, Республика Молдова обеспечивает на конституционном⁸⁶ и законодательном⁸⁷ уровне равный доступ всем в зависимости от способностей к государственному лицейскому, профессиональному и высшему образованию и гарантирует, согласно статье 16 Конституции, равенство всех граждан перед законом и властями.

⁸⁴ Ст. 13 ч. 2 п. с) Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах.

⁸⁵ Ст.4 п. а) Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, вступившая в силу для Республики Молдова 17 июня 1993г.

⁸⁶ Ст.35 ч. (7) Конституции: Государственное лицейское, профессиональное и высшее образование в равной степени доступно всем в зависимости от способностей.

⁸⁷ Ст.6 Закона об образовании № 547 от 21 июля 1995.

При рассмотрении некоторых обращений, поступивших в Центр по Правам Человека, были установлены некоторые правовые нормы, не соответствующие вышеперечисленным принципам, которые вносят ограничения по признаку возраста для тех, кто хочет поступить в высшие учебные заведения, на дневную форму обучения⁸⁸, на получение степени мастера⁸⁹, на обучение в докторантуре.⁹⁰

По рекомендации парламентских адвокатов Министерство образования пересмотрело положение, регулирующее организацию доступа в высшие учебные заведения, и разработало новое положение, которое не предусматривает ограничений по возрасту для лиц, желающих участвовать в конкурсе для поступления в высшие учебные заведения, на дневную форму обучения. Тем не менее, возрастное ограничение на получение степени мастера в Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова и на обучение в докторантуре на дневной форме обучения остаются по-прежнему одним из критериев доступа к высшему образованию. В этой связи парламентские адвокаты рекомендуют пересмотреть Постановление Правительства об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова №962 от 5 августа 2003 и Положение об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры, утвержденное Постановлением Правительства № 173 от 18 февраля 2008.

Между тем, в новой редакции Положения об организации и проведении приема в высшие учебные заведения для получения степени лиценциата (I цикл), утвержденного Приказом Министерства просвещения № 630 от 7 июля 2010, содержатся и другие дифференцированные критерии для поступления на дневную форму обучения, в том числе доля от общего количества мест, предусмотренных в плане приема в государственные высшие учебные заведения с бюджетным финансированием, предназначенная для кандидатов в зависимости от их социального статуса или от социального статуса членов их семьи; этнической принадлежности; состава семьи; места жительства (город/сельская местность). Кандидаты из вышеперечисленных категорий могут участвовать одновременно в общем конкурсе для зачисления в учебное заведение.

По определенным обстоятельствам семьи некоторых кандидатов могут претендовать на льготы материального, финансового и др. характера, но никак не пользоваться

⁸⁸ Ст. 25 Положения об организации и проведению приема в высшие учебные заведения Республики Молдова, утвержденного Постановлением Коллегии министерства Просвещения № 6 от 27 апреля 2006.

⁸⁹ Постановление Правительства Об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова № 962 от 5 августа 2003 г.

⁹⁰ Положение об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры, утвержденное Постановлением Правительства nr. 173 от 18 февраля 2008.

льготами в области образования, где основным критерием отбора служит уровень подготовки человека. Таким образом, существующее положение умаляет права более подготовленных кандидатов и тормозит развитие духа здоровой конкуренции.

По мнению парламентских адвокатов, государство должно обеспечить доступность высшего образования для всех, на основе полного равенства в зависимости от способностей каждого, пересмотрев действующее законодательство.

В прошедшем году определенная категория граждан - осужденные – все чаще начали поднимать вопрос о получении образования в условиях содержания под стражей, ссылаясь на действующее законодательство⁹¹ и международные договоры одной из сторон которых является Республика Молдова.

По данным исследования, проведенного Центром по Правам Человека, в республике Молдова отсутствует механизм организации образования осужденных к лишению свободы. Несмотря на то, что в большинстве пенитенциарных учреждений Республики Молдова соблюдаются положения статьи 241 Исполнительного кодекса⁹², остаются нереализованными положения статьи 240 ч. (3) Исполнительного кодекса⁹³ и статьи 416 Устава отбывания наказания заключенными⁹⁴, в части создания условий для получения заключенными среднего и профессионального или высшего образования.

Департамент Пенитенциарных Учреждений неоднократно обращался в высшие учебные заведения с просьбами об организации получения осужденными образования. Но они не были удовлетворены из-за отсутствия индивидуальных программ для осуществления образования на расстоянии, электронных учебников и преподавателей.

Закон об образовании № 547 от 12 июля 1995 определяет государственную политику в области образования в Республике Молдова и уточняет, что образование является единой в концептуальном плане системой при многообразии структур, форм, содержания и технологий учебно-воспитательного процесса. Система образования основывается на государственных образовательных стандартах, которые составляют

⁹¹ Ст. 6 Закона об образовании №. 547 от 21 июля 1995.

⁹² Ст. 241 Исполнительного кодекса № 443 от 24 декабря 2004: (1) В пенитенциарах организуется обязательная профессиональная подготовка осужденных; (2) Создание условий для профессиональной подготовки и разработка соответствующих программ осуществляются в порядке, установленном Министерством юстиции по согласованию с Министерством просвещения; (3) Дипломы, свидетельства или любые иные документы, удостоверяющие освоение определенного ремесла, профессиональную подготовку или переподготовку в период отбывания наказания, признаются в установленном законом порядке Министерством просвещения и Министерством экономики.

⁹³ Ст. 240 ч. (3) Исполнительного кодекса: По просьбе осужденного администрацией пенитенциарного учреждения и органами местного публичного управления создаются условия для получения им среднего профессионального или высшего образования.

⁹⁴ Стю 16 Устава отбывания наказания заключенными, утвержденного Постановлением Правительства № 583 от 26 мая 2006.

основу объективной оценки уровня общей профессиональной подготовки выпускников независимо от вида и формы образования. Вместе с традиционными формами, образование может организовываться и в других формах: дневной, заочной, на расстоянии, по индивидуальной программе.⁹⁵ Вместе с тем Закон об образовании предоставляет широкие возможности осуществления образования для взрослых.

Министерство просвещения, в качестве центрального отраслевого органа публичного управления в области образования, осуществляющего государственную политику в области образования, разрабатывающего государственные образовательные стандарты и контролирующего их введение и соблюдение, должно осуществлять в полной мере свои задачи согласно действующему законодательству ввиду организации образования в пенитенциарной системе и обеспечения доступа осужденных лиц к высшему образованию.

Система образования играет важную роль в создании условий для человеческого развития и построения общества, основанного на знаниях. Качество образования во многом определяет качество жизни и создает возможности для достижения в полном объеме способностей каждого гражданина.

Качество обучения в значительной степени зависит от обеспечения системы образования квалифицированными кадрами. В условиях нехватки преподавателей, предоставление льгот молодым специалистам, работающим в учебных заведениях в сельской местности считается Министерством Просвещения⁹⁶ большим достижением властей, направленным на расширение доступа к образованию и улучшение качества обучения.

Действительно, после внесения поправок в Закон об образовании в 2005 году, были предусмотрены некоторые льготы для выпускников учебных заведений высшего университетского и среднего образования, прибывших по распределению на работу в учебные заведения сельской местности.⁹⁷ Реализация этих положений была обеспечена Постановлением Правительства № 923 от 24 сентября 2001 о трудоустройстве выпускников государственных высших и средних специальных учебных заведений, Постановлением Правительства № 542 от 3 мая 2002 о поддержке студентов и учащихся государственных высших и средних специальных учебных заведений педагогического профиля и молодых специалистов, работающих в сфере образования, Постановлением

⁹⁵ Ст. 13 ч. (3) Закона об образовании № 547 от 21 июля 1995.

⁹⁶ Консолидированная стратегия развития образования на 2011-2015 годы, утвержденная Приказом Министра Просвещения № 849 от 29 ноября 2010, стр. 12, <http://www.edu.gov.md/files/unsorted/Strategia>.

⁹⁷ Ст. 53, ч. (9) Закона об образовании № 547 от 21 июля 1995.

Правительства № 1171 от 8 ноября 2005 об утверждении Положения о Фонде поддержки молодых педагогических кадров на селе и Постановлением Правительства № 1259 от 12 ноября 2008 об обеспечении бесплатным жильем молодых специалистов с высшим и постуниверситетским образованием через резидентуру, распределенных и трудоустроенных в публичных (бюджетных) учреждениях сел (коммун).

В результате анализа механизма предоставления этих льгот парламентские адвокаты пришли к печальному выводу: вышеперечисленные нормативные акты ставят разные условия поддержки молодых специалистов, выпускников высших учебных заведений, в зависимости от выбранной формы образования (дневная/заочная форма образования, финансирование из государственного бюджета/обучение на договорной основе, государственное/частное образование). Таким образом, льготами, предусмотренными в ст. 53 ч. 9) Закона об образовании пользуются только выпускники учебных заведений высшего университетского и среднего специального образования, зачисленные на дневное отделение в группы с бюджетным финансированием, которые заключили контракты на обучение и распределение на работу после окончания в соответствии с потребностями государства. Молодые специалисты, выпускники учебных заведений, которые обучались на договорной основе на дневной или заочной форме обучения лишены возможности заключать контракты на распределение на работу после окончания обучения и, следовательно, они остаются вне поддержки со стороны государства.

По данным, представленным парламентским адвокатом Министерством Просвещения и районными управлениями образования о трудоустройстве выпускников высших и средних специальных учебных заведений педагогического профиля, многие из выпускников направленных на работу по распределению, не явились на рабочее место. Таким образом, из общего количества выпускников (1384 человек), направленных на работу по распределению в учебном году 2009.2010, на рабочие места явились всего 693 молодых специалистов, которым положены льготы. Вакансии заполняются выпускниками, которые обучались на договорной основе, на дневной или заочной форме обучения, и не заключили с учебными заведениями контракты на распределение на работу.

Парламентские адвокаты считают, что предоставление льгот для определенной категории молодых специалистов противоречит принципу равенства, закрепленному в статье 16 Конституции, и не соответствует положениям статьи 50 ч. (2) и (5) Высшего

закона Государства.⁹⁸ В этом контексте, ввиду обеспечения условий для свободного участия молодежи в социальной экономической жизни страны, обеспечения права на духовное и физическое развитие, на профессиональную подготовку и трудоустройство, на материальную и финансовую помощь парламентские адвокаты предложили Правительству пересмотреть действующее законодательство регулирующее трудоустройство всех молодых специалистов, независимо от выбранной формы обучения. Таким образом, жизнеспособный механизм защиты человеческих ресурсов системы образования сможет повлиять на качество образования.

К парламентским адвокатам поступили обращения по поводу отказа в допуске ревакцинированных детей в учебные заведения. Отказ аргументирован со ссылкой на правовую норму, согласно которой «допуск детей в коллективы, образовательные учреждения и учреждения для отдыха обусловлен наличием у них прививок, предусмотренных систематической профилактической вакцинацией».⁹⁹

Учитывая обязательность общего образования и обязанность родителей заботиться о здоровье своих детей, парламентские адвокаты считают необоснованным создание правовых препятствий в осуществлении права на образование.

Не рассматривая в этой главе сложную проблему обязательной вакцинации в Республике Молдова¹⁰⁰ в контексте Всеобщей Декларации Прав Человека и международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова, парламентские адвокаты напоминают о положениях статьи 54 Конституции, согласно которым «в Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина» и настаивают на необходимости пересмотра Закона о государственном надзоре за общественным здоровьем ввиду обеспечения равного доступа к образованию для всех детей.

Хотя в Республике Молдова право на образование регулируется на конституционном и законодательном уровне и «занимает приоритетное место», оно не способствует созданию более образованного общества или строгой системы моральных ценностей, которые влияют на развитие общества. Проблемы инфраструктуры зачастую игнорируются, попытки внедрения инновационных методов обучения меняются одновременно с заменой министра, а достижения поощряются лишь на уровне предвыборных лозунгов.

⁹⁸ Ст. 50 Конституции Республики Молдова

⁹⁹ Ст. 52 Закона о государственном надзоре за общественным здоровьем № 10 от 3 февраля 2009.

¹⁰⁰ Постановление Правительства об утверждении Национальной Программы вакцинации на 2011-2015 г, № 1192 от 23 декабря 2010.

В заключение, право на образование должно пользоваться реальной защитой, не только на законодательном уровне или в случае обращения граждан в Европейский Суд по Правам Человека. Защита этого права не должно пониматься как социальный каприз, так как долгосрочные выгоды становятся постепенно существенными финансовыми выгодами (за счет технологического развития и экономического процветания, повышение уровня социального развития в связи с повышением уровня общей культуры населения).

Модернизация системы образования в целях обеспечения устойчивого человеческого развития путем обеспечения равного доступа к качественному может быть достигнута за счет эффективного осуществления Стратегии развития образования на 2011-2015 годы и реализации Плана действий для сектора образования (2011-2015). Успех этого проекта зависит от конструктивного подхода с учетом того, что образование должно быть по-настоящему национальным приоритетом, от политической воли, от принятых решений на правительственном уровне, от участия общества и средств массовой информации в продвижении Стратегии, от преодоления финансовых ограничений.

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Анализ и пересмотр нормативно-правовой базы для обеспечения доступности для всех образования, в его различных формах, в условиях полного равенства как того требует Конституция и международные договоры, одной из сторон которых является Республика Молдова*
- 2. Пересмотр Закона о государственном надзоре за общественным здоровьем № 10 от 3 февраля 2009 г, ввиду обеспечения всем детям доступа к образованию.*
- 3. Внедрение формы обучения на расстоянии.*
- 4. Пересмотр механизма предоставления льгот выпускникам высших и средних специальных учебных заведений.*
- 5. Обеспечение жизнеспособного механизма защиты человеческих ресурсов в системе образования.*

1.8. Охрана здоровья

„Здоровье является самым ценным сокровищем, которое легко потерять и которое плохо охраняется”. **Эмиль Эггер, французский драматург**

Законодательство, регулирующее охрану здоровья, основано на статье 36 Конституции Республики Молдова, согласно которой (1) *«Право на охрану здоровья гарантируется»*. Это требование является основой нормативно-правовой базы регулирующей эту сферу. Согласно конституционной норме, которая служит основой для создания системы медицинской помощи, государство берет на себя ясно, прямо и безоговорочно, ответственность за здоровье своих граждан.

Право на охрану здоровья предполагает улучшение и укрепление здоровья населения, обеспечение безопасности жизни, продвижение здорового образа жизни, обеспечение доступа к медицинским услугам и качественным лекарственным средствам, принятие необходимых мер для обеспечения снижения смертности новорожденных детей и младенческой смертности, здоровое развитие ребенка, улучшение всех аспектов гигиены окружающей среды и промышленной гигиены, профилактику и лечение эпидемиологических заболеваний, создание условий для обеспечения для всех качественных медицинских услуг и медицинской помощи в случае болезни.

В последние годы государственная политика в области здравоохранения прогрессивно развивается. Были утверждены Национальная политика в область здоровья (Постановление Правительства № 886 от 6 августа 2007), Стратегия развития системы здравоохранения в период 2008-2017 г.г. (Постановление Правительства № 1471 от 24 декабря 2007), Национальная программа по профилактике и контролю ВИЧ/СПИД-инфекции и инфекций, передающихся половым путем на 2011-2015 годы (Постановление Правительства № 1143 от 16 декабря 2010), Национальная программа по борьбе с вирусными гепатитами В, С и D на 2007-2011 годы (Постановление Правительства № 1143 от 19 октября 2007), Национальная программа «Трансфузионная безопасность и самообеспечение страны препаратами крови на 2007-2011 годы (Постановление Правительства № 637 от 7 июля 2007), Национальная программа психического здоровья на 2007-2011 годы (Постановление Правительства № 353 от 30 марта 2007). Было проведено правовое разграничение между первичной и стационарной медицинской помощью и консолидация инфраструктуры учреждениями скорой медицинской помощи.

Таким образом, приветствуются усилия Правительства по приоритизации направлений развития в области здравоохранения в долгосрочной перспективе.

Обеспечение и постоянное улучшение качества и безопасности медицинских и фармацевтических услуг являются одними из приоритетных направлений развития системы здравоохранения в Республике Молдова, включенными в Национальную политику в области здоровья и в Стратегию развития системы здравоохранения в период 2008-2017 г.г.

Одним из рычагов продвижения принципа постоянного улучшения качества медицинских и фармацевтических услуг является процедура аккредитации, посредством которой национальный орган по оценке и аккредитации в системе здравоохранения в официальном порядке признает, что медицинское или фармацевтическое учреждение и предприятие, его персонал правомочны осуществлять специфическую деятельность по своему профилю согласно стандартам и положениям законов в области медицины и фармации.

Действуя в этом направлении, для реализации Закона об оценке и аккредитации в системе здравоохранения №552 от 18 октября 2001, при Министерстве Здравоохранения был создан Национальный совет по оценке и аккредитации в системе здравоохранения,¹⁰¹ который является одним из наиболее важных механизмов, посредством которых государство контролирует качество услуг, предоставляемых населению медицинскими и фармацевтическими учреждениями. Процедура оценки в здравоохранении обязательна для всех медицинских учреждений, независимо от вида и формы собственности и проводится раз в пять лет. В июне 2007 года завершился первый этап оценки и аккредитации медицинских учреждений, большинство из которых прошли во второй этап аккредитации. К 1 сентября 2010 свидетельства об аккредитации были выданы 100% республиканских публичных медицинских учреждений, 100% муниципальных учреждений первичной медицинской помощи, 79,4% районных больниц (не аккредитованы районные больницы Комрат, Тараклия, Вулкэнешть, Глодень, Кэлэрашь, Хынчешть), 90,0% муниципальных больниц (не аккредитована муниципальная клиническая больница № 4), 97,1% районных учреждений первичной медицинской помощи (не аккредитован центр семейных врачей Вулкэнешть), 66,7% районных стоматологических медико-санитарных учреждений (не аккредитованы – Теленешть, Тараклия, Вулкэнешть, Чадыр-Лунга), 97,7% Центров здоровья (не аккредитованы – Единец, МВД, ГП «Железная Дорога Молдовы»), 56,7% учреждений, финансируемых из государственного бюджета и специальных средств. Некоторые медико-санитарные

¹⁰¹ Постановление Правительства о Национальном Совете по оценке и аккредитованию в системе здравоохранения № 526 от 29 апреля 2002.

учреждения были аккредитованы частично, так как некоторые подведомственные подразделения не соответствуют действующим стандартам. 14% публичных медико-санитарных учреждений и 51% частных медико-санитарных учреждений не были подготовлены своими руководителями к аккредитации.

Таким образом, непрерывное развитие системы обеспечения и контроля качества медицинских услуг, направленное на улучшение материально-технической базы и уровня обеспечения необходимым оборудованием, гостиничных условий и качества питания, технологий диагностики и методов лечения, уровня квалификации медицинского персонала, обеспечение прав пациентов позволят расширить доступ граждан к качественным медицинским и фармацевтическим услугам.

Соблюдение прав пациентов являются производными от основных прав человека на жизнь и на здоровье, которые включают в себя социальные права, связанные с доступностью, справедливостью и качеством получения медицинской помощи. Эти принципы закреплены в Декларации о политике в области обеспечения прав пациента в Европе (Всемирная Организация Здравоохранения, Амстердам, 1994), в ряде национальных нормативных актов.¹⁰² Реализация Закона о правах и ответственности пациента осуществляется в соответствии с Приказом Министерства Здравоохранения №. 303 от 6 мая 2010 „О доступе к информации о личных медицинских данных и перечне медицинских вмешательств, требующих письменного информированного согласия».

На сегодняшний день реальное положение дел в системе здравоохранения не соответствует целям и задачам стратегических документов. Решение накопившихся проблем возможно при условии их выявления и обсуждения внутри системы.

Таким образом, на заседании Коллегии Министерства Здравоохранения от 24 сентября 2010 была рассмотрена *Информация о качестве медицинских услуг в контексте результатов оценки и аккредитации медицинских учреждений.*

Оценка медико-санитарных учреждений выявила, что медицинский персонал знают недостаточно положения законодательства в сфере прав пациентов и интерпретируют на свое усмотрение некоторые принципы медицинской этики, такие например как право на информацию, конфиденциальность, согласие и т.д. и, соответственно, соблюдают их частично. Соблюдение прав пациентов ограничивается, в лучшем случае, к приложению к медицинскому акту формуляра «информированного

¹⁰² Закон о правах и обязанностях пациента № 263 от 27 октября 2005, Закон об охране здоровья № 411 от 28 марта 1995, Закон о врачебной деятельности № 264 от 27 октября 2005.

согласия», зачастую подписанного пациентом в приемном покое или представителями медицинского персонала.

Право пациента на информацию обеспечивается органами системы здравоохранения всех уровней, медико-санитарными и фармацевтическими учреждениями, лечащим врачом и другими специалистами в области медицины.¹⁰³ На протяжении всего периода нахождения в медико-санитарном учреждении пациент получает сведения, идентифицирующие личность, а также сведения о статусе и профессиональном опыте медицинских специалистов, непосредственно занимающихся им и оказывающих ему услуги по уходу, которые обязаны носить представительскую карточку с указанием фамилии, специальности и занимаемой должности. В процессе оценки и аккредитации медико-санитарных учреждений установлено, что это право пациента соблюдается лишь в период оценки учреждения. В клинических больницах и клинических базах пациенты не получают информацию о профессиональном статусе врачей резидентов или студентов, в связи с чем иногда возникают претензии со стороны пациентов.

Конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни не соблюдаются практически во всех медицинских службах на всех этапах оказания услуг. По словам медицинских работников и пациентов, руководство медико-санитарных учреждений не продвигает и не осуществляет контроль соблюдения стандартов в части профессиональной этики и соблюдения прав пациента на конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни. Обследование пациентов или выполнение медицинских процедур при открытых дверях или в одном помещении с другими пациентами лишь некоторые примеры несоблюдения неприкосновенности частной жизни, отмеченные во время проведения оценки. Медработники не спрашивают согласия пациентов для проведения процедур в присутствии резидентов или студентов.

Жалобы на имя администрации медико-санитарных учреждений и местных органов власти доказывают нарушение прав пациентов на бесплатную медицинскую помощь в установленном объеме, отсутствие уважительного и гуманного отношения со стороны поставщиков медицинских услуг, несоблюдение медицинских технологий (госпитализация пациентов, хирургическое и консервативное лечение, обследования, установление диагноза, неадекватное лечение и т.д.).

Полностью или частично подтверждаются жалобы по поводу смерти пациентов, неадекватного лечения, о нарушениях в деятельности медико-санитарных учреждений и

¹⁰³ Ст.11 Закона о правах и оязанностях пациента № 263 от 27октября 2005.

несоответствующем поведении некоторых медицинских сотрудников, о несоблюдении санитарно-гигиенического и противоэпидемиологического режима.

Некоторые факторы риска ставят под угрозу жизнь пациентов: отсутствие крышек на канализационных колодцах, отсутствие выключателей и оголенные провода, движение неавторизованного транспорта по территории учреждений, отсутствие или нефункциональность внутренних пожарных гидрантов, блокировка аварийных выходов, недостаточная очистка территории, хранение кислородных баллонов в запрещенных местах согласно действующим нормативам (районная больница Единец, больница МВД, Научно-исследовательский институт охраны матери и ребенка).

Очевидный риск для пациентов связан с отсутствием автономного источника электроэнергии в случае отключения электричества, способного обеспечить адекватную эксплуатацию и обслуживание медицинского оборудования для поддержания жизни пациентов.

Неудовлетворительное состояние материально-технической базы и институциональной среды является особенностью многих учреждений – обшарпанные стены, разорванный линолеум, туалеты в аварийном состоянии, отсутствие туалетов и проточной воды в некоторых учреждениях и т.д. Пациенты до сих пор приносят из дома нижнее и постельное белье, халаты, тапочки, гинекологические перчатки и шприцы. В некоторых медико-санитарных учреждениях (за исключением частных) это положение воспринимается нормально. Большинство больниц не обеспечено в достаточной степени постельным бельем и посудой для пациентов согласно санитарным нормам. Не соблюдаются нормы площади для одной больничной койки. Санитарно-гигиенический и противоэпидемический режим посредством влажной уборки и других санитарно-гигиенических мер не соблюдается во всех учреждениях. Нехватка или отсутствие бактерицидных ламп, несоблюдение срока их эксплуатации, отсутствие медицинской документации учета, превышение степени износа медицинского инструментария, отсутствие инженерных услуг по ремонту и обслуживанию медицинского оборудования характерны для всех учреждений системы здравоохранения. Из-за недостаточного финансирования и плохого управления, многие здания приходят в упадок и не могут обеспечить соответствующий комфорт пациентам. Ни одно медико-санитарное публичное учреждение не обеспечено постоянной проточной горячей водой, пищевые блоки и прачечные нуждаются в капитальном ремонте.

Ежегодно регистрируются пациенты – медработники – которые становятся жертвами врачебных ошибок, в том числе профессиональных заражений в процессе оказания медицинской помощи. К сожалению, часть этих ошибок приводит к смерти

пациентов. Только за первые 6 месяцев 2010 года в стране были зарегистрированы 411 случаев инфицирования в связи с оказанием медицинской помощи, по сравнению с 369 случаями за этот же период 2009 года. Многие из них можно было бы избежать, если бы медицинский персонал не игнорировал бы роль личной гигиены, дезинфекции, утилизации отходов, опасность уколов и повреждений кожи. К сожалению, медицинский персонал располагает недостаточными знаниями о постконтактной профилактике, об использовании аптечки для проведения экстренных профилактических мероприятий в случае аварийных ситуаций и, соответственно, не соблюдают их.¹⁰⁴

Парламентские адвокаты, пользуясь тем же источником информации, но и на основании личных расследований (превентивные посещения в рамках Национального механизма предупреждения пыток и жалобы, зарегистрированные в Центре по Правам Человека), отмечают, что несоответствующая реализация Закона об охране здоровья и безопасности труда № 186 от 10 июля 2008 не только в части обязанности работодателей предпринимать меры для обеспечения охраны здоровья и безопасности труда работников, но и в части обязанности работников не подвергать опасности травмирования или профессионального заболевания себя и других лиц.¹⁰⁵ Согласно статистике, от 2 до 4% медицинских работников повредивших кожу, заражаются вирусным гепатитом. В структуре профессиональной заболеваемости медицинских работников преобладают вирусный гепатит В - 7,3%, вирусный гепатит С – 3,3%, туберкулез – 5,5% и т.д.

Достаточное количество работников с соответствующей профессиональной подготовкой является гарантией успеха медико-санитарного учреждения. Низкий уровень укомплектования медицинскими кадрами не может гарантировать качественные медицинские услуги. Например, обеспечение семейными врачами составляет: в Центрах семейных врачей (далее ЦСМ) Кантемир – 57,6%, ЦСМ Резина – 63,2%, ЦСМ Ниспорень – 68,7%, ЦСМ Фэлешть – 68,9%; в районных больницах Криулень – 77,6%, Кахул – 78,3%,; в консультативных отделениях районных больниц Ниспорень – 55,3%, Глодень – 65,3%, Кантемир – 67,3% и т.д. Что касается медицинского персонала со средним специальным образованием, существующее положение вызывает еще большее беспокойство: в ЦСМ Хынчешть – 12,9, ЦСМ Ниспорень – 13,0, ЦСМ Чимишлия – 14,1 семейных медицинских сестер на 10.000 населения. Очевидно, что уровень комплектации

¹⁰⁴ Коллегия Министерства Здравоохранения, Информационная справка о качестве медицинских услуг в еонтексте аккредитования медико-санитарных учреждений, сентябрь, 2010 г., <http://www.ms.gov.md/files/6811-Nota>.

¹⁰⁵ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2010, Соблюдение права на труд.

штатов медицинскими сотрудниками влияет на уровень доступа населения к медицинским услугам.

Жители некоторых районов лишены некоторых специализированных услуг из-за отсутствия врачей - кардиологов, эндокринологов, инфекционистов.

Таким образом, минимальное участие местных органов власти в завершении процесса децентрализации путем внедрения механизмов финансового вклада на местном уровне для модернизации территориальных медицинских учреждений, неэффективная политика профессиональной подготовки, мотивации и трудоустройства молодых специалистов создают нехватку медицинских работников, особенно в сельской среде, и ограничивает доступ граждан к качественным медико-санитарным услугам.

В заключение, основные проблемы, с которыми сталкивается сектор здравоохранения, включают недостаточное обеспечение медицинским оборудованием, неудовлетворительное состояние зданий, отсутствие необходимой инфраструктуры, нехватка лекарств, низкое качество медицинских услуг, недостаточная мотивация молодых специалистов.

В 2004 году была внедрена система обязательного медицинского страхования, в соответствии с Законом об обязательном медицинском страховании № 1585 от 27 февраля 1998. Эта система основательно реконструировала методы финансирования системы здравоохранения и изменила кардинально отношения медико-санитарных учреждений с «учредителями», кем бы они ни были, или другими органами управления (иными, чем учредители).

Обязательное медицинское страхование является основной системой охраны здоровья населения и функционирует на основе определенных принципов: единообразия, равноправия, солидарности, обязательности, участия, распределения, автономности.¹⁰⁶

Всемирная Организация Здравоохранения назвала систему обязательного медицинского страхования Республики Молдова как одну из самых хороших и рекомендовала ее реализацию во всех развивающихся странах¹⁰⁷. Однако эта система имеет свои недостатки. Даже если утверждается, что она гарантирует доступ населения к медицинским услугам, большинства заявителей, которые обращаются к парламентским адвокатам, считают, что право на охрану здоровья не соблюдается. Жалобы граждан свидетельствуют о том, что принятые меры для обеспечения гарантий соблюдения права на охрану здоровья недостаточны и некачественны, и система обязательного

¹⁰⁶Ст. 5 Закона об обязательном медицинском страховании № 1585 от 27 февраля 1998. *emul respectiv activează pe principii de autofinanțare și non-profit.*

¹⁰⁷ Activitatea Companiei Naționale de Asigurări în Medicină în anul 2009, <http://www.cnam.md>.

медицинского страхования не в состоянии удовлетворить потребности всех категорий граждан.

Согласно статистике Центра по Правам Человека в 2010 году были зарегистрированы 45 жалоб по поводу нарушения права на охрану здоровья. Некоторые жалобы не входили в компетенцию парламентских адвокатов, рассмотрение других не подтвердило предполагаемое нарушение. Тем не менее, в большинстве из них излагались реальные проблемы, с которыми сталкиваются граждане в процессе контакта с медико-санитарными учреждениями.

Жалобы были связаны с качеством медицинских услуг, безответственным отношением медицинских работников к пациентам, высокой стоимостью страхового полиса, очередями в медицинских учреждениях, отсутствием внимания и сострадания к пациентам, недостаточное количество медицинских услуг включенных в Единую программу обязательного медицинского страхования в соотношении со стоимостью страхового полиса.

Хотя система обязательного медицинского страхования постоянно совершенствуется, проблемы доступа пациентов к медицинским услугам еще существуют.

С момента внедрения системы обязательного медицинского страхования и до настоящего времени стоимость полиса обязательного медицинского страхования существенно возросла, от 664,8 леев в 2005 году до 2478 леев 2010 году. Таким образом, жертвами роста цены полиса являются люди с низкими доходами. Количество покупающих полисы по собственной инициативе незначительно, и в большинстве случаев обусловлено необходимостью госпитализации.

Пеня за неуплату в установленный срок взносов обязательного медицинского страхования устанавливается в размере 0,1% суммы задолженности за каждый день задержки уплаты и перечисляется на счет Национальной медицинской страховой компании. Учитывая один из принципов организации обязательного медицинского страхования – принцип обязательности – законодатель предусмотрел ответственность за правонарушение в связи с неуплатой взносов обязательного медицинского страхования.¹⁰⁸ В случае неуплаты физическим лицом штрафа в течение 30 дней со дня его наложения судебная инстанция может заменить его штрафом в двойном размере, лишением права осуществлять определенную деятельность, на срок от 6 месяцев до 1

¹⁰⁸ Ст. 266 Кодекса о правонарушениях.

года, неоплачиваемым трудом в пользу общества, арестом за правонарушение. Для выявления лиц, которые не уплатили взносы обязательного медицинского страхования в установленные законодательством сроки, Постановлением Правительства № 1015 от 5 сентября 2006 было утверждено Положение о контроле за уплатой взносов обязательного медицинского страхования в виде фиксированной суммы. Сравнив меры, принятые государством, направленные на пополнение фондов обязательного медицинского страхования и стоимость страхового полиса обязательного медицинского страхования в фиксированной сумме с доходами населения и тяжелым положением многих семей, особенно в сельской местности, парламентские адвокаты пришли к выводу, что действующая система обязательного медицинского страхования не соответствует принципу социальной справедливости.

К парламентским адвокатам продолжают поступать жалобы от граждан, которые считают, что в системе обязательного медицинского страхования осталась без должного внимания проблема предоставления медицинских услуг на дому лицам, которые не в состоянии самостоятельно передвигаться, особенно пациентам, страдающим сахарным диабетом пожилого возраста или слабовидящим. Общеизвестно, что сахарный диабет продолжает оставаться приоритетом в системе охраны здоровья населения, который своими последствиями (болезнь кровеносных сосудов, сердца, почек, глаз) приводит к инвалидности в трудоспособном возрасте. Это заболевание ускоряет износ и деградацию некоторых жизненно важных органов, в результате чего диабетики в 2-4 раза чаще страдают ишемической болезнью сердца, инсультом, нарушением кровообращения, диабетической нефропатией, которая приводит к хронической почечной недостаточности, диабетической ретинопатии и поражению сетчатки глаз и т.д. Диабет неизлечим, но его можно держать под контролем при помощи упорядоченного образа жизни, адекватной диеты и соответствующим лечением.

Благодаря централизованному обеспечению из государственного бюджета противодиабетического лечения инсулином, пероральными глипогликемическими препаратами и специфическими санитарно-гигиеническими материалами уменьшились случаи диабетического кетоацидоза, диабетических ком, инвалидности и преждевременной летальности по поводу сахарного диабета.

Следовательно, в условиях жизненной необходимости ежедневных инъекций инсулина, больные сахарным диабетом, состояние которых не позволяет им передвигаться и делать себе самостоятельно инъекции остаются вне медицинской помощи, так как они не входят в категорию лиц, которые могут пользоваться

медицинскими услугами по уходу на дому¹⁰⁹. В этом контексте можно привести наглядный пример заявительницы Т., проживающей в селе Дышкова, района Орхей, инвалида I степени, прикованной к постели, слабовидящей, которая на протяжении нескольких лет жалуется на отказ медицинского персонала предоставлять ей медицинскую помощь на дому. Предварительное расследование этого случая позволило парламентским адвокатам прийти к выводу о несовершенстве действующей системы – от неэффективного управления центрами семейных врачей до перенаправления обязанностей другим службам и медико-санитарным учреждениям. Проблема остается на повестке дня парламентских адвокатов, которые планируют в 2011 году провести мониторинг степени реализации задач по обеспечению медицинской помощи центрами семейных врачей.

По данным Министерства Здравоохранения, количество больных сахарным диабетом постоянно растет. Ежегодно диагностируется до 7500 новых случаев диабета с инсулиновой зависимостью у взрослых и до 40 случаев - у детей. Учитывая, что эти пациенты нуждаются всю жизнь в ежедневных инъекциях инсулина, в определенное время и в установленных дозах, Министерство Здравоохранения считает несвоевременным урегулирование в Единой программе обязательного медицинского страхования безоговорочной обязанности медицинского персонала делать инъекции инсулина пациентам на дому.

По мнению парламентских адвокатов, ныне действующие положения, касающиеся медицинских услуг по уходу на дому, не гарантируют обеспечение доступа к медицинской помощи больным сахарным диабетом с инсулиновой зависимостью.

Учитывая изложенное в этой главе, остается нерешенной основная задача системы обязательного медицинского страхования – предоставление гражданам Республики Молдова равных возможностей в доступе к своевременной и качественной медицинской помощи. Необходимо совершенствовать и модернизировать концепцию обязательного медицинского страхования таким образом, чтобы каждый человек мог реализовать право на охрану здоровья, гарантированное Высшим законом государства.

Через процесс реформирования системы здравоохранения прошли все страны из бывшего социалистического лагеря, которые стали или стремятся стать членами Европейского Союза. Каждая из этих стран накопила богатый опыт (положительный или отрицательный), который стоит тщательно изучить и принять во внимание в процессе реформирования системы здравоохранения в Республике Молдова. Эффективное

¹⁰⁹ Глава I IV, пункт 32 Единой программы обязательного медицинского страхования.

использование этого положительного опыта и их адаптация к условиям Республики Молдова может способствовать ускорению реформирования (децентрализации) и эффективности системы здравоохранения.

Для достижения преследуемых целей и задач, реформа системы здравоохранения должна основываться на развитой правовой базе, четко определяющей роль и полномочия государства (центральных органов власти), местных органов самоуправления и частного сектора, а также методы представления, финансирования и урегулирования услуг в этой области.

1.9. Соблюдение права на труд и защиту труда

„Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы ”.
Всеобщая Декларация Прав Человека, статья 23

Реализация социальных прав для обеспечения в полной мере каждому человеку достаточного жизненного уровня и свободного человеческого развития остается одной из самых сложных проблем в Республике Молдова. Хотя на государственном уровне есть желание продвигать стабильный экономический рост, до настоящего времени не был зарегистрирован значительный рост благосостояния населения.

Материальные условия проживания - занятость и доходы населения, условия труда – одни из наиболее важных параметров обеспечивающих достойный уровень жизни.

Согласно статье 43 Конституции каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

Текущая ситуация на рынке труда остается сложной в связи с мировым экономическим кризисом, который привел к сокращению рабочих мест и увольнению работников, что привело к увеличению числа безработных. Проблемы на рынке труда определяются уровнем развития экономики, маленькими зарплатами которые не способны обеспечить жизненно необходимые потребности человека.

На сегодняшний день очень важно, чтобы все реформы соответствовали положениям международных актов и обеспечили основное право на труд.

Уровень безработицы в 2010 году составил 6,5% . Таким образом, общее число зарегистрированных безработных в национальном Агентстве Занятости Населения 31 декабря 2010 г. 81,5 тыс. человек (на 2,9 % больше, чем в 2009 году), каждый десятый будучи уволен с предприятий. Более 11% от числа зарегистрированных безработных пользуются пособием по безработице, которое в декабре 2010 г. составляло 876,7. Согласно статистике, на одно вакантное место приходилось в среднем по 15 безработных.

Таким образом, среди наиболее актуальных проблем на рынке труда следует отметить низкий уровень оплаты труда, уровень безработицы, неблагоприятные демографические тенденции в связи со снижением численности и старением населения.

Среди категорий населения, которые подвергаются риску безработицы, числятся молодые специалисты, лица с ограниченными возможностями, лица без постоянного места проживания, лица, освобожденные из мест заключения, лица, проживающие в сельской местности.

По мнению парламентских адвокатов, меры, предпринимаемые властями для разрешения проблем в связи с нехваткой рабочей силы, должны охватывать три основных направления:

- Общее экономическое развитие страны.
- Улучшение условий проживания экономически активного населения, в том числе предоставление достойных зарплат.
- Поддержка малого бизнеса за счет снижения налогового бремени, освобождения от уплаты налогов за определенные периоды времени и сокращение числа проверок со стороны компетентных органов.

Увеличение количества рабочих мест, особенно для молодых специалистов, стало приоритетом национальных политик: Национальной стратегии развития на 2008-2011 годы., Национальной стратегии о политиках занятости рабочей силы на 2007-2015 годы. Были предприняты конкретные действия для вовлечения молодежи в предпринимательскую деятельность и создания новых рабочих мест в сельских регионах¹¹⁰, повышения уровня предпринимательских навыков среди работников-мигрантов и получателей денежных переводов¹¹¹. Однако, в настоящее время повышается уровень безработицы среди молодежи. Эта тенденция отражается и в данных, представленных Национальным бюро статистики: уровень безработицы среди молодежи (15-24 года) оставил 18,8%, в возрастной категории 25-34 года этот показатель составил 7,3%.¹¹²

Невыплата заработной платы является основной проблемой, которая излагается в обращениях граждан к парламентским адвокатам.

Рассмотрение этой категории жалоб позволило выявить основные трудности с выплатой задолженности по заработной плате. С одной стороны, органы, уполномоченные осуществлять государственный контроль, предпринимают необходимые меры к работодателям, которые имеют задолженности по заработной плате, путем наложения штрафов, наложения ареста на банковские счета, приостановления деятельности предприятия. В большинстве случаев эти меры оказываются неэффективными и способствуют появлению новых проблем.

¹¹⁰ Постановление Правительства О национальной программе экономической поддержки молодежи № 664 от 03.06.2008.

¹¹¹ Постановление Правительства О программе-пилот по привлечению денежных переводов в экономику „PARE 1+1” на 2010-2012 годы, № 972 от 18 октября 2010 г.

¹¹² http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Raport_trimestrial/Raport_2010.pdf.

Наглядным примером служит положение дел на государственном предприятии «Бельцкий комбинат пищевых продуктов». Это предприятие не может производить финансовые операции, в том числе выплачивать заработную плату, в связи с арестом банковских счетов.

Согласно Трудовому кодексу выплата заработной платы производится работодателем в приоритетном порядке по отношению к другим выплатам, в том числе в случае несостоятельности предприятия.

Граждане все чаще и чаще обращаются к парламентским адвокатам по поводу неисполнения судебных решений о выплате задолженностей по заработной плате. Во многих случаях должником являются предприятия в процессе несостоятельности.

Одновременно, статистический отчет о деятельности первой инстанции по гражданским делам свидетельствует о значительном числе исковых заявлений о выплате заработной платы, зарегистрированных в 2010 году (991).

Следует отметить, что Республика Молдова была неоднократно признана виновной Европейским Судом по Правам человека за неисполнение судебных решений. Суд отметил, что заявления, связанные с восстановлением на работе и выплатой заработной платы являются особенно важными для заявителей, и они должны рассматриваться в срочном порядке. В деле *Булава против Молдовы*, Суд не посчитал разумным срок в 7 месяцев и 16 дней для исполнения судебного решения о выплате заработной платы. Следовательно, Суд признал нарушение статьи 6 и статьи 1 Протокола 1 к Конвенции.

Учитывая, что заработная плата является основным источником доходов (44,9% от общих доходов),¹¹³ любая задержка в выплате заработной платы влияет отрицательно на уровень жизни граждан.

Еще один важный элемент, заслуживающий особого внимания со стороны властей связан со стоимостью рабочей силы – справедливой оплатой труда. Согласно предварительным статистическим данным, среднемесячной заработной платы по экономике составил 2010 году 2972,2 леев, то есть на 8,2% больше чем в 2009 году. Тем не менее, этот рост не повлиял на улучшение благосостояния населения в условиях, когда свободные доходы населения в III квартале 2010 года возросли на 3,9% по сравнению с ростом цен, в то время как расходы увеличились на 12%.

В этой связи государство должно приложить больше усилий для обеспечения реальной защиты работников. Парламентские адвокаты рекомендуют изучить

¹¹³ Социально-экономическое развитие Молдовы в 2010 году, www.statistica.md.

возможность признания Республикой Молдова параграфов 1 и 2 статьи 4 Европейской социальной хартии (пересмотренной).

Парламентские адвокаты выражают обеспокоенность в связи с нарушением права на труд органами центральной и местной публичной власти. Несоблюдение трудового законодательства в связи с увольнением работника, необоснованное затягивание восстановления в должности - это лишь некоторые проблемы, рассмотренные парламентскими адвокатами в результате обращения граждан в Центр по Правам Человека.

Это положение недопустимо, учитывая положения Конституции и международных договоров одной из сторон которых является Республика Молдова, которые признают право на свободный выбор туда, на равные условия оплаты труда. В частности, государство взяло на себя обязательство соблюдать положения статьи 24 Европейской социальной хартии (пересмотренной) об обеспечении права на защиту в случае увольнения, которая предусматривает право всех работников не быть уволенными без достаточных оснований, связанных с их способностями либо с повелением, либо с производственными потребностями предприятия, учреждения или организации.

Принятие Закона об охране здоровья и безопасности труда № 186 от 10.07.2008 года вписывается в ряд обязательств, принятых Республикой Молдова при ратификации Конвенции Международной Организации Труда № 155 (1981) о безопасности и гигиене труда в производственной среде.

Регулирую правовые отношения, касающиеся введения мер по обеспечению безопасности и здоровья работников на рабочем месте, закон устанавливает общие принципы, касающиеся предупреждения профессиональных рисков, безопасности работников на рабочем месте, исключение факторов риска и травмирования, пропорциональное участие, обучение работников и их представителей, а также общие направления реализации этих принципов. Лишь после создания необходимых механизмов применения закона можно будет оценить жизнеспособность поставленных задач. Утверждение Минимальных требований по охране здоровья и безопасности труда на рабочем месте ¹¹⁴ является существенным шагом в реализации Директивы Совета Европейских Сообществ от 30 ноября 1989 г.

Среди наиболее частых нарушений в области здоровья и безопасности труда следует отметить отсутствие на уровне экономических агентов специализированных

¹¹⁴ Постановление Правительства об утверждении Минимальных требований по охране здоровья и безопасности труда на рабочем месте № 353 от 5 мая 2010.

структур здоровья и безопасности труда, принятие на работу без необходимой профессиональной подготовки и без соответствующего инструктажа в области безопасности труда, работа в условиях повышенной безопасности, применение опасных технологий, несоблюдение инструкций по технике безопасности труда и здоровья.

Запоздалое сообщение или не сообщение работодателями о несчастных случаях на производстве мешают Инспекции труда проводить объективно свои расследования.

С другой стороны, расследовать несчастные случаи на производстве, в которых пострадали нелегальные работники, практически невозможно. Низкий уровень информированности работников о полагаемых социальных выплатах в случае травмы на производстве, о последствиях нелегальных трудовых отношений являются, по мнению парламентских адвокатов, основными причинами существующего положения в этой области.

Парламентские адвокаты рекомендуют Инспекции труда и профсоюзам консолидировать усилия для интенсификации процесса теоретической и практической подготовки работодателей и работников в области охраны здоровья и безопасности труда.

Несоблюдение продолжительности рабочего времени часто становится предметом обращения граждан к парламентским адвокатам. Тем не менее, работники вынуждены соглашаться на условия работодателей, чтобы сохранить рабочие места в условиях их дефицита.

В других случаях работодатели пытаются любой ценой избежать процедуру увольнения в случае ликвидации предприятия, сокращения численности или штата работников. Экономические агенты заставляют работников писать заявления о предоставлении отпуска без сохранения заработной платы. Таким образом, работники лишаются не только средств к существованию, но и возможности воспользоваться услугами Национального агентства занятости населения.

Например, на муниципальном предприятии «Молдкартон» работают де юре 286 человека, из которых фактически работают трое; 5 являются членами совета по администрированию, 39 находятся в отпуске по уходу за ребенком, 39 – в ежегодном оплачиваемом отпуске, 108 – в отпуске без сохранения заработной платы на основании письменных заявлений, 97 – в отпуске без сохранения заработной платы (в отсутствие письменных заявлений)¹¹⁵

¹¹⁵ Информация, представленная Инспекцией Труда после проверки на предприятии «Молдкартон», мун. Кишинэу.

Хотя национальное законодательство гарантирует обеспечение равных возможностей для женщин и мужчин при трудоустройстве¹¹⁶, со стороны работодателей нередко встречаются случаи дискриминации по признаку пола¹¹⁷, особенно в частном секторе. Создание невыносимых условий труда со стороны работодателя в связи с беременностью, невыплата пособия по уходу за ребенком это лишь некоторые из вопросов, поднятых в обращениях к парламентским адвокатам. Парламентские адвокаты решительно осуждают такие действия и считают их недопустимыми в правовом государстве, в контексте обязательства обеспечения соблюдения прав человека на основе равенства.

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Изучение возможности признания Республикой Молдова параграфов 1 и 2 статьи 4 Европейской социальной хартии (пересмотренной).*
- 2. Создание эффективных механизмов и реальных мер для защиты трудящихся.*
- 3. Консолидирование усилий Инспекции труда и профсоюзов ввиду подготовки работодателей и работников в области охраны здоровья и безопасности труда.*

¹¹⁶ Закон об обеспечении равных возможностей для женщин и мужчин № 5 от 9 февраля 2006.

¹¹⁷ Заявление № .03-1182/10.

1.10. Право частной собственности и ее охрана

„Право собственности является тем реальным правом, благодаря которому физическое или юридическое лицо имеет право владеть, пользоваться Dreptul de proprietate este acel drept real in virtutea căruia titularul dreptului, persoana fizică sau juridică, este îndreptățit să posedă, să folosească și să dispună de un lucru în mod exclusiv și absolut, prin putere proprie și în interes propriu, însă în limitele determinate de lege”.

Римский гражданский кодекс

Собственность, будучи одним из основных прав человека, постоянно находится в центре внимания международного сообщества, и общие принципы собственности регулируются рядом международных актов.¹¹⁸ Таким образом, собственность стала неотъемлемым элементом общества и государства, и ее защита осуществляется на основании Высшего Закона Государства.¹¹⁹

Согласно конституционной гарантии, «никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения».¹²⁰

Затронутые гражданами проблемы по поводу соблюдения права частной собственности в 2010 году существенно не отличались от предыдущих лет. Так, к парламентским адвокатам продолжали обращаться вкладчики Сберегательного банка, реабилитированные жертвы политических репрессий, собственники земельных участков и стоимостной квоты общей собственности и т.д.

Процесс приватизации государственного имущества, начавшийся в 1991 году, имел массовый характер. В этот период были созданы 45 инвестиционных фондов и 10 трастовых компаний, которые собирали от граждан бонусы народного достояния и инвестировали их в акционерные общества.

С одной стороны, этот процесс привел к существенным изменениям в развитии частной собственности и предпринимательства, создав условия для более эффективной деятельности предприятий в новых условиях рыночных отношений. С другой стороны, последующая деятельность инвестиционных фондов и предприятий разрушила ожидания граждан, которые возлагали большие надежды на получение дивидендов и других экономических выгод. В этой связи к парламентским адвокатам обращаются граждане, бывшие работники государственных предприятий, которые утверждают, что администрация предприятия ввела их в заблуждение, не представив им точной информации о правах акционеров, о номинальной стоимости акций, о полученных

¹¹⁸ Ст. 17 Всеобщей Декларации Прав Человека.

¹¹⁹ Ст. 9, 46, 127 Конституции Республики Молдова.

¹²⁰ Ст. 46 ч. (2) Конституции Республики Молдова.

доходах и о текущем положении дел на предприятии. Такие ситуации стали основанием для злоупотреблений.

Основная цель приватизации заключается в коренном изменении отношений в сфере собственности, и в повышении эффективности использования ресурсов и производственного потенциала.

На фоне развития этого процесса, феномен приватизации привел к развитию нового подхода к понятию частной собственности в Республике Молдова.

Несмотря на то, что правоохранительные органы расследуют несколько случаев участия руководителей предприятий в совершении уголовно наказуемых деяний в процессе приватизации, положение акционеров остается по-прежнему неопределенным, они надеются на возмещение причиненных убытков.

Несмотря на то, что проблемы бывших репрессированных давно находится на повестке дня законодательной власти, попытки¹²¹ улучшения механизма возвращения имущества или выплаты его стоимости путем выплаты компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, его эффективность оспаривают люди, прошедшие все ужасы депортации. Итак, в 2006 году, в целях усовершенствования и конкретизации механизма возврата имущества или выплаты компенсаций был принят Закон № 186 о внесении изменений и дополнений в Закон о реабилитации жертв политических репрессий № 1225 от 8 декабря 1992 года¹²², что свидетельствует о намерении государства восстановить в правах жертв политических репрессий и доказать свою приверженность всеобщему принципу недопустимости лишения человека его имущества. Вопреки приложенным усилиям, следует признать, что действующий механизм возврата имущества или выплаты компенсаций так и не был усовершенствован, продолжая создавать препятствия в осуществлении права собственности.

В 2010 году в Центр по Правам Человека продолжали поступать обращения от жертв политических репрессий. Следует отметить, что эта проблема давно находится на повестке дня парламентских адвокатов, которые неоднократно в своих докладах¹²³, представленных Парламенту Республики Молдова, отмечали необходимость принципиального пересмотра некоторых положений действующего законодательства, ввиду обеспечения предоставления эффективной компенсации жертвам политических репрессий. Более того, по мнению парламентских адвокатов, не разрешение этого

¹²¹ Закон № 186 от 29 июня 2006 о внесении изменения и дополнения в Закон о реабилитации жертв политических репрессий № 1225 от 8 декабря 1992.

¹²² Ст.12 и 12¹ Закона о реабилитации жертв политических репрессий № 1225 от 8 декабря 1992.

¹²³ Доклады о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2007, 2008 годах, www.ombudsman.md.

вопроса может создать серьезные проблемы в процессе европейской интеграции Республики Молдова.¹²⁴

Парламентские адвокаты неоднократно высказывались о порядке выплаты индексированных сумм по денежным вкладам в Сберегательном банке, который не соответствует концепции европейского права собственности.¹²⁵ В предыдущих докладах обращалось внимание на некоторые аспекты действующего механизма индексирования сумм по денежным вкладам в Сберегательном банке¹²⁶, который не обеспечивает соблюдение принципа равенства всех граждан перед законом.

Одним из аспектов обеспечения права частной собственности является положение иностранных граждан – бывших граждан Республики Молдова – имевших денежные вклады в Сберегательном банке по состоянию на 2 января 1992 года, которые не могут стать получателями индексированных сумм по денежным вкладам, так как уже не являются гражданами Республики Молдова. В этом контексте, Закон об индексации денежных вкладов граждан в Сберегательном банке № 1530 от 12.12.2002 предусматривает обязательства государства перед всеми гражданами Республики Молдова, имевшими денежные вклады в Сберегательном банке. Однако согласно статье 9¹²⁷ закона, граждане, имеющие вклады в учреждениях Сберегательного банка в населенных пунктах левобережья Днестра ограничены в реализации этого права.

В этой связи парламентские адвокаты в очередной раз отмечают необходимость пересмотра Закона об индексации денежных вкладов граждан в Сберегательном банке.

Предполагаемое вмешательство государства в осуществление права частной собственности было изложено в некоторых обращениях граждан, со ссылкой на Распоряжение Правительства № 569 от 26.12.1995 в связи с возвратом православной церкви „Sf. Haralambie” трех жилых домов с квартирами, построенными церковной общиной и в последующем национализированными. В этой связи собственники квартир ограничены в праве распоряжаться в полной степени законно нажитым имуществом, так как на основании вышеназванного Распоряжения были запрещены любые действия по прописке, купле-продаже, обмену, дарению, передачи в аренду и т.д. жилого фонда.

Таким образом, для обеспечения соблюдения общепризнанных принципов частной собственности необходимо активное участие центральных и местных органов власти.

¹²⁴ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1481 (2006).

¹²⁵ Доклады о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2007, 2008 годах, www.ombudsman.md.

¹²⁶ Закон об индексации денежных вкладов граждан в Сберегательном Банке № 1530 от 12 декабря 2002.

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Интенсификацию деятельности правительственной комиссии по вопросам жертв политических репрессий.*
- 2. Пересмотр действующего законодательства ввиду обеспечения эффективного и справедливого механизма возврата имущества или выплаты компенсаций жертвам политических репрессий.*
- 3. Внесение поправок в Закон об индексации денежных вкладов граждан в Сберегательном банке №. 1530 от 12 декабря 2002г. ввиду обеспечения принципа равенства всех граждан перед законом.*
- 4. Эффективное участие центральных и местных органов власти в обеспечении соблюдения общепризнанных принципов частной собственности.*

1.11.Право на социальное обеспечение и защиту

*«Признавая право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни, государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого пакта». **Статья 11 об экономических, социальных и культурных правах***

Социальное обеспечение и защита призваны способствовать построению процветающего и инклюзивного общества для всех категорий граждан, в том числе для тех, кто по объективным или субъективным причинам находится в трудном положении. Социальная защита должна быть основным элементом и механизмом государственной политики, с помощью которого общество вмешивается чтобы предупредить, ограничить или устранить негативные последствия событий которые считаются «социальными рисками». Таким образом, государство не станет пренебрегать теми, кто выполнил свои обязательства перед государством или не в состоянии их выполнить по независящим от них причинам.

Выполнение международных обязательств

Ратифицировав Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Республика Молдова обязалась принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенное полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами.

Обеспечение соблюдения экономических и социальных прав требует принятия соответствующего нормативно-правового поля и соответствующих мер по его реализации.

По приглашению Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Центр по Правам Человека представил информацию об осуществлении этого Пакта во время предварительного заседания рабочей группы 25.28 мая 2010 г. в Женеве. В специальном докладе парламентские адвокаты изложили положение с соблюдением экономических, социальных и культурных прав в Республике Молдова, отметили самые наиболее актуальные проблемы, недостатки в законодательстве которые требуют срочного решения. Доклад был составлен на основании жалоб заявителей, личных расследований парламентских адвокатов и материалов, представленных центральными и местными органами власти, публикации средств массовой информации, докладов и исследований неправительственных и международных организаций. Рабочая группа Комитета по экономическим, социальным и культурным правам сформулировала список

вопросов для Республики Молдова, на которые следует ответить в рамках сессии Комитета от 2-20 мая 2011 г., во время представления второго доклада об осуществлении международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Информация была представлена в Правительство и Парламентской комиссии по правам человека и межэтническим отношениям с тем, чтобы рекомендации парламентских адвокатов были учтены при разработке государственной политики в целях обеспечения эффективного осуществления этого Пакта. Приветствуя тот факт, что Правительство приняло во внимание соответствующие рекомендации, парламентские адвокаты призывают власти активизировать усилия по ускорению решения наболевших вопросов.

Одной из наиболее острых проблем остается обеспечение права на достойный жизненный уровень.¹²⁸ Достойное существование осуществляется в основном через труд каждого человека и его семьи. Государство, в свою очередь, обязано предпринимать необходимые меры для экономического развития и соответствующего социального обеспечения.

В последнее время заявители все чаще и чаще обращаются к парламентским адвокатам по поводу не обеспечения государством достойного жизненного уровня в условиях роста цен на тарифы, потребительские товары и услуги. Таким образом, из общего количества обращений в связи с правом на социальное обеспечение и защиту 25% относились к обеспечению достойного жизненного уровня (в 2009 году - 23,7 %).

Уменьшение количества трудящихся, рост безработицы и задолженности по заработной плате способствовали снижению уровня и качества жизни населения, особенно многодетных и молодых семей, семей с низкими доходами, пенсионеров и инвалидов.

Содержание жилищно-коммунального комплекса ложится тяжелым бременем на плечи потребителей коммунальных услуг. Рост цен и тарифов на энергоресурсы и жилищно-коммунальные услуги привели к резкому снижению платежеспособности граждан.

В 2010 году цены на продукты питания выросли в среднем на 7,1% по сравнению с декабрем 2009 года, в том числе на молоко и молочные продукты – на 10,8, сахар – на 9,8 %, свежие овощи – на 9,0% и свежие фрукты – на 7,5%.

Непродовольственные товары подорожали в среднем на 7,7%, топливо - на 25,1%. Цены и тарифы на услуги выросли на 9,7%.

¹²⁸ Art. 47 ч.(1) Конституции Республики Молдова.

В этот же период было зафиксировано значительное повышение цен за услуги по поставке и использованию природного газа на 26,2 %, централизованное отопление – на 25,3%, электроэнергии - на 20,4%.¹²⁹

Последствия роста цен ощущаются гражданами, особенно если не производится повышение заработной платы и социальных пособий. В этой связи центральным органам власти необходимо разработать механизмы поддержки населения, особенно социально-уязвимых категорий граждан.

Низкий уровень доходов и существенная доля расходов на коммунальные услуги, повышение цен на товары и услуги первой необходимости отрицательно сказываются на уровне жизни населения и способствуют повышению уровня бедности.

Учитывая, что за неосуществление платежей за коммунальные и некоммунальные услуги, услуги по техническому обслуживанию домов и т.д. предусмотрена административная ответственность, еще труднее приходится людям, у которых нет возможности их оплачивать.¹³⁰

Очевидно, что общее повышение уровня цен в Республике Молдова связано с развитием, на международном уровне, цен на энергоносители. Республика Молдова, будучи импортером таких ресурсов, не в состоянии избежать влияния этих цен на состояние национальной экономики.

Между тем, парламентские адвокаты считают, что структурные недостатки, такие как неэффективность деятельности государственных структур призванных осуществлять надзор за рынком, защиту потребителей и пресечение антиконкурентной деятельности хозяйствующих субъектов отрицательно влияют на цены.

В этой связи необходимо содействовать эффективному продвижению государственной политики в сфере защиты конкуренции, ограничения и пресечения антиконкурентной деятельности хозяйствующих субъектов, органов публичного управления, а также осуществления контроля за исполнением законодательства о защите конкуренции. Все эти задачи возложены на Национальное агентство по защите конкуренции.

Тем не менее, Правительство должно найти социально приемлемый социальный компромисс между необходимостью повышения цен и положением населения, которое рассчитывает на поддержку.

¹²⁹ Национальное Бюро Статистики, Социально-экономическое развитие Молдовы в 2010 году, www.statistica.md.

¹³⁰ Ст 180 ч.(6) Кодекса о правонарушениях № 218 от 24 октября 2008.

Для поддержки малоимущих лиц и семей в холодный период 2010 года, определенным категориям граждан были предоставлены социальные компенсации.¹³¹ Очевидно, что эти компенсации своевременны, но они недостаточны для того, чтобы разрешить проблемы населения. Следовательно, необходимо разработать постоянно действующую систему компенсации или частичного субсидирования со стороны государства в холодный период года.

Заявители часто обращаются к парламентским адвокатам по поводу индексации всех видов доходов населения.

Закон об индексации денежных доходов населения № 824 от 24 декабря 1991 года, определяет общие принципы индексации денежных доходов населения с учетом изменения цен и тарифов на потребительские товары и услуги.¹³²

Во исполнение Закона № 824 от 27 декабря 1991 года и в целях обеспечения социальной защиты населения в связи с повышением цен на потребительские товары и тарифов на услуги, 3 марта 1995 года было утверждено Положение о порядке индексации денежных доходов населения.¹³³ Далее, Постановлением Правительства № 122 от 1 марта 1996 года об индексации денежных доходов населения были индексированы денежные доходы населения, в том числе заработные платы труда работников бюджетных организаций и учреждений, начиная с 1 ноября 1995 г. - на 7,8%, а начиная с 1 декабря 1995 г. – на 6%.

С 2003 года постановлениями Правительства ежегодно устанавливается коэффициент индексации пособий социального страхования и некоторых государственных социальных пособий, но индексация заработной платы не производится.

Парламентские адвокаты рекомендуют Правительству пересмотреть в приоритетном порядке механизмы индексации/компенсации доходов населения в связи с повышением цен на потребительские товары и тарифов на услуги, в том числе контроль над исполнением положений Закона № 824 от 24 декабря 1991 г.

С другой стороны, парламентские адвокаты считают, что только путем корректировки минимальной заработной платы, минимальной пенсии и социальных пособий по прожиточному минимуму можно будет обеспечить государственные гарантии минимального дохода и исключение случаев дискриминации некоторых категорий граждан.

¹³¹ Закон о социальных компенсациях в холодный период 2010 года № 15 от 26 февраля 2010.

¹³² Ст. 5 Закона об индексации денежных доходов населения № 824 от 27 декабря 1991.

¹³³ Постановление Правительства Об индексации денежных доходов населения № 153 от 3 марта 1995.

Отсутствие законодательной базы для определения прожиточного минимума является одной из проблем, неоднократно изложенных в предыдущих докладах Центра по Правам Человека. Парламентские адвокаты по-прежнему настаивают на необходимости создания законодательной базы для установления прожиточного минимума и его использования в методике расчета минимальной заработной платы, минимальной пенсии и социальных пособий. Именно прожиточный минимум должен стать основой в продвижении социальной политики государства и показателем уровня жизни населения.

Установленная минимальная заработная плата по стране в размере 600 леев в месяц является нереальной. По данным национального бюро статистики в III квартале 2010 года прожиточный минимум на одного трудоспособного человека составил в среднем 1377,2 леев.

Однако если сравнить размер среднемесячной пенсии по состоянию на 1 октября 2010 г. (809,4 леев) со средним прожиточным минимумом для пенсионеров (1120,4 леев), можно заметить, что прожиточный минимум для этой категории населения покрывается на 72,2%.

Если сравнить размер минимальной пенсии по возрасту (594,62 леев), минимальной пенсии по I группе инвалидности (423,02 леев) по состоянию на 1 апреля 2010 г. со средним прожиточным минимумом, эти показатели еще ниже - 53% и 37,7%.

Таким образом, пожилые люди получатели социальных пособий находятся в самом неблагоприятном положении.

Действующее законодательство слабо и поверхностно регулирует предоставление жилья гражданам. Закон, определяющий получение гражданами жилых помещений устарел и не соответствует современным требованиям.¹³⁴

Государство предприняло меры для предоставления льгот молодым специалистам, прибывшим по распределению на работу в сельскую местность, но они не столь значительны. Более того, пользователем льгот является ограниченное количество категорий молодых специалистов.

Пенсионная система

Современное состояние пенсионной системы устанавливает различные условия назначения пенсии для разных категорий граждан. Тем не менее, качество жизни пенсионеров в значительной степени зависит от того, как власти решают этот вопрос в

¹³⁴ Жилищный кодекс № 2718 от 03.06.1983.

контексте социальных, экономических, демографических факторов, которые влияют на пенсионную систему. По этим причинам тематика обращений поступивших к парламентским адвокатам в 2010 году существенно не отличается от предыдущих лет: низкий размер пенсий и социальных пособий, метод исчисления и перерасчета пенсий, метод исчисления страхового стажа, затягивание рассмотрения заявлений о назначении пенсий, перерасчет пенсий пенсионерам, которые продолжают трудовую деятельность.

Согласно действующему законодательству территориальные кассы социального страхования должны вынести решение о назначении пенсии или об отказе в ее назначении в 15-дневный срок со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами¹³⁵. Тем не менее, обращения к парламентским адвокатам свидетельствуют о затягивании рассмотрения этих заявлений, тем самым бенефициарии, оставаясь без средств к существованию до начала выплаты пенсии.

Парламентские адвокаты рекомендовали органам социального обеспечения направить усилия на улучшение качества услуг предоставляемых населению, применяя закон в интересах граждан

С другой стороны, в целях обеспечения максимальной прозрачности в их деятельности и снижения количества жалоб по поводу метода назначения и исчисления пенсий, парламентские адвокаты рекомендуют государственным служащим соответствующих учреждений предоставлять необходимые консультации заявителям по поводу решений о назначении пенсий, в том числе объяснять процедуру их обжалования.

Другая проблема, которая не была решена и в 2010 году связана с несовершенством некоторых законодательных положений, регулирующих пенсионное обеспечение разных категорий граждан. Таким образом, отсутствие механизма исполнения статьи 27 Закона о театрах, цирках и концертных организациях № 1421 от 31.10.2002 привело к невозможности реализации права на социальное обеспечение бенефициариями пенсий. Несмотря на то, что Правительство в трехмесячный срок со дня вступления в силу закона должно было разработать нормативные акты, необходимые для его реализации, до сегодняшнего дня не был определен механизм назначения и выплаты этого типа пенсий.

Парламентские адвокаты неоднократно обращались в Правительство, настаивая на срочной разработке необходимого механизма применения Закона № 1421. Министерство труда, социальной защиты и семьи утверждает, что проект закона о приведении Закона №

¹³⁵ Ст. 31 ч. (3) Закона о пенсиях государственного социального страхования 156 от 14 октября 1998, alin. (3) art. 31.

1421 в соответствии с действующим законодательством был разработан еще в 2004 году.¹³⁶

В этой связи парламентские адвокаты настоятельно рекомендуют предпринять срочные меры для разрешения данного вопроса. В противном случае возникнут основания для осуждения Республики Молдова в Европейском Суде по Правам человека в связи с неприятием всех необходимых мер для обеспечения исполнения судебных решений. К парламентским адвокатам поступали обращения в связи с неисполнением судебных решений о назначении и выплате пенсии на основании ст. 27 Закона 1421.

В связи с тем, что размер пенсий не обеспечивает достойный уровень жизни пожилых людей, большинство из них продолжают свою деятельность. В 2010 году продолжился поток обращений от пенсионеров, продолжающих свою трудовую деятельность, которые считают, что некоторые нормативные акты регулирующие порядок перерасчета пенсий приводят к нарушению конституционного права на социальное обеспечение и защиту.

Несмотря на то, что эта категория граждан продолжает выплачивать индивидуальные взносы обязательного государственного социального страхования и после назначения пенсий, законом не предусмотрен перерасчет пенсий и включение периода работы, следующего после назначения пенсии, в застрахованный стаж.¹³⁷

В ходе рассмотрения обращений граждан была установлена еще одна проблема, которая приводит к нарушению права на социальное обеспечение и зашиту – неуплата работодателем взносов социального страхования. Это приводит к возникновению трудностей с подтверждением страхового стажа, необходимого для назначения пенсии, получения пособия по безработице, выходного пособия в связи с ликвидацией предприятия, сокращением штатов и т.д.

Закон предусматривает¹³⁸, что неуплата взносов социального страхования работодателями не лишает застрахованных лиц права на положенные им пособия. Тем не менее, это не мешает чиновникам агентств занятости населения отказывать в выплате пособия по безработице, со ссылкой на положения статьи 30 Закона о занятости населения и социальной защите лиц, находящихся в поиске работы № 102 от 13 марта 2003. Одновременно, сотрудники касс социального страхования, при установлении страхового стажа необходимого для назначения пенсии, аргументируют свой отказ со

¹³⁶ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, www.ombudsman.md.

¹³⁷ Доклады о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009, 2008, 2007 годах, www.ombudsman.md

¹³⁸ Ст. 29 Закона о государственной системе социального страхования.

ссылкой на положения Закона № 156 от 14 октября 1998, в то время, как Национальная касса социального страхования является уполномоченным органом рассматривать дела о правонарушениях в связи с получением и выдачей средств для оплаты труда без перечисления взносов социального страхования. Этот вопрос остается предметом дальнейшего расследования парламентскими адвокатами.

Одновременно, парламентские адвокаты считают необходимым, чтобы соответствующие органы, такие как Министерство труда, социальной защиты и семьи, рассмотрели вышеизложенные обстоятельства и предприняли необходимые меры для пересмотра действующего законодательства и обеспечения реализации права на социальное обеспечение и защиту. С другой стороны, Национальная касса социального страхования должна исполнять свои полномочия таким образом, чтобы уменьшить количество случаев нарушения прав человека.

Лица, уехавшие на работу за пределы государства лишены права получать пенсию на территории Молдовы, так как не платят взносы социального страхования или будут их оплачивать короткий период времени, после возвращения на родину, трудоустройства, и выхода на пенсию согласно внутреннему законодательству. С некоторыми бывшими советскими республиками были заключены двусторонние договоры, которые предоставляют гражданам право на пенсионное обеспечение.

В связи с этим необходимо принять меры по социальной защите граждан, уехавших на работу за рубеж. Учитывая, что большинство граждан, работающих за рубежом, не будут иметь право на получение пенсии в Республике Молдова, государство должно будет обеспечить им достойный жизненный уровень во избежание социальных коллизий в последующие годы.

В 2010 году были приняты действия по координации систем социальной защиты с путем заключения двусторонних соглашений в сфере социальной безопасности с некоторыми государствами, в которых проживает большое количество граждан Республики Молдова (Португалия, Румыния, Люксембург, первый раунд переговоров по поводу аналогичного договора проходил с Польшей, Эстонией).

Одновременно к парламентским адвокатам обратились переселившиеся на территорию Республики Молдова граждане в связи с некоторыми сложностями в осуществлении права на пенсию. В частности, граждане Российской Федерации, проживающие в Республике Молдова, жаловались на значительное снижение размера пенсии, установленной и выплачиваемой Российской Федерацией согласно двустороннему соглашению, заключенному с Российской Федерацией, после назначения пенсии согласно законодательству Республики Молдова. Существуют серьезные

трудности при назначении пенсии в случаях, когда основой для исчисления размера пенсии является среднемесячная заработная плата работника соответствующей профессии (должности) и квалификации, занятого аналогичной деятельностью в Республике Молдова, а такой профессии в Республике Молдова не существует. Это соглашение заключено по принципу территориальности, без учета принципа пропорциональности.

По данным Министерства труда, социальной защиты и семьи, еще в 2008 году имели место переговоры с компетентными органами Российской Федерации, которым был представлен проект межправительственного соглашения в области социального обеспечения, основанного на принципе пропорциональности. До настоящего времени не достигнуто полное взаимопонимание по этому вопросу.

В этой связи парламентские адвокаты призывают компетентные власти Республики Молдова возобновить переговоры с Российской Федерацией по поводу этого соглашения.

Участники ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС

Граждане, пострадавшие вследствие чернобыльской катастрофы пользуются специальной социальной защитой со стороны государства. Правительство утвердило План мероприятий по ознаменованию 25-летия со дня катастрофы, произошедшей на Чернобыльской АЭС.¹³⁹ Таким образом, обеспечение выполнения положений Закона о социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы является одним из мероприятий, предусмотренных в этом плане. В этой связи парламентские адвокаты подчеркивают, что компетентные органы должны приложить больше усилий для того, чтобы все граждане, попадающие под действие этого закона могли воспользоваться предусмотренными правами и льготами.

При рассмотрении обращений от участников ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, парламентские адвокаты установили определенные препятствия в применении соответствующей нормативно-правовой базы.

Наглядный пример – случай супругов Г., которые на протяжении многих лет не пользовались специальной социальной защитой в качестве участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Несмотря на то, что удостоверение участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, выданное

¹³⁹ Закон о социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы № 909 от 30 января 1992.

Украиной, было признано действительным национальной судебной инстанцией (окончательное судебное решение от 18 февраля 2009 г.), заявители столкнулись с рядом проблем при исполнении этого судебного решения. Парламентские адвокаты считают, что исполнение судебного решения необоснованно затягивалось сотрудниками органов врачебной экспертизы жизнеспособности и судебными исполнителями. Оптимальный вариант решения проблемы был найден после непосредственного вмешательства парламентских адвокатов.

С другой стороны, парламентские адвокаты рекомендуют Министерству здравоохранения, Министерству труда, социальной защиты и семьи пересмотреть внутренние нормативные акты и привести их в соответствие с положениями статьи 3 Закона № 909 от 30 января 1992 г. в части компетентного органа устанавливать причинную связь заболевания и инвалидности с чернобыльской катастрофой. Именно эти недостатки привели к затягиванию разрешения проблемы и двоякому толкованию закона.

Другая категория жалоб связана с отказом Национальной кассы социального страхования или затягиванием предоставления государственного пособия, единовременного пособия и т.д. в связи с тем, что бенефициарии не являются получателями пенсии в Республике Молдова, вопреки межгосударственным соглашениям, подписанным Республикой Молдова.

Анализируя эти два случая, парламентские адвокаты считают, что за неисполнение функциональных обязанностей представителями компетентных органов, Республика Молдова рискует быть осужденной в Европейском Суде по Правам человека.

Тем не менее, парламентские адвокаты приветствуют усилия Правительства, направленные на улучшение механизма материальной поддержки некоторых категорий граждан для приобретения жилой площади, в том числе граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы. Необоснованное отложение предоставления льготных кредитов финансовыми учреждениями (бывший механизм поддержки некоторых категорий граждан¹⁴⁰) служило предметом неоднократных обращений к парламентским адвокатам.

Порядок исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, установленный Постановлением Правительства № 108 от 3 февраля 2005 г. нуждается, по мнению парламентских адвокатов, в пересмотре и приведении в соответствие с положениями Закона № 289 от 22 июля 2004 г. Согласно этому Постановлению,

¹⁴⁰ Hotărârea Guvernului cu privire la creditele preferențiale pentru unele categorii de populație nr. 1146 din 15 octombrie 2004, abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 836 din 13 septembrie 2010.

устанавливается ограничение в исчислении среднемесячного застрахованного дохода служащего основанием для исчисления размера пособия. Закон № 289 не предусматривает такое ограничение, и наделяет Правительство правом определять лишь порядок предоставления пособий социального страхования (ст. 5 часть 3 закона), но не изменять основу для их исчисления. По мнению парламентских адвокатов, это Постановление Правительства содержит первичные юридические нормы и принято в отступление от статьи 6 Конституции. Более того, эта ситуация несправедлива и является нарушением конституционных принципов равенства и справедливого распределения налогового бремени.

Парламентские адвокаты обратились в Правительство с предложением о пересмотре пункта 23 ч. 2 Положения об условиях назначения, порядке исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности и других пособий социального страхования.

К сожалению, предложение парламентских адвокатов осталось без внимания со стороны Правительства.

Рекомендации парламентских адвокатов

- 1. Улучшение работы по продвижению государственной политики в сфере защиты конкуренции для ограничения и пресечения антиконкурентной деятельности хозяйствующих субъектов и органов публичного управления, и осуществлению контроля за исполнением законодательства о защите конкуренции.*
- 2. Разработку механизма постоянного предоставления компенсаций и частичного субсидирования со стороны государства в холодное время года.*
- 3. Принятие законодательной базы для исчисления и использования прожиточного минимума, размер которого должен служить основой расчета минимальной заработной платы, минимальной пенсии и социальных выплат.*
- 4. Пересмотр механизма индексации /компенсации денежных доходов населения в связи с ростом цен и тарифов на товары и услуги, в том числе контроль исполнения Закона №.824 от 24 декабря 1991г.*
- 5. Пересмотр действующего законодательства, регулирующего предоставление жилой площади гражданам.*
- 6. Улучшение механизма информирования граждан в связи с решениями о назначении пенсии.*
- 7. Разработку механизмов исполнения законодательства в сфере социального обеспечения и защиты.*
- 8. Улучшение существующей системы обеспечения специальной социальной защиты лиц, пострадавших во время катастрофы на Чернобыльской АЭС.*

1.12. Защита лиц с ограниченными возможностями

«Собраться вместе – это начало, оставаться вместе – это прогресс, работать вместе – это успех». Генри Форд

Высший Закон Государства признает, что «достоинство человека, его права и свободы являются высшими ценностями и гарантируются»¹⁴¹, а «уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства»¹⁴².

Признавая, что инвалидность - это эволюционирующее понятие и что инвалидность является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими, Генеральная Ассамблея ООН приняла 13 декабря 2006 года Конвенцию о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней (открыта к подписанию 30 марта 2007 г.). После принятия Конвенции рекордное количество государств подписало конвенцию, выразив тем самым свою приверженность к защите прав инвалидов.

Парламентские адвокаты приветствуют ратификацию Конвенции о правах инвалидов Республикой Молдова (9 июля 2010 года), и считают 2010 год решающим для всего общества, особенно для людей с ограниченными возможностями.

Принятые обязательства в связи с ратификацией Конвенции требуют активизацию усилий всех членов общества, принятие реальных действий со стороны властей для того, чтобы ее положения не остались только на бумаге.

В принципе, Конвенция не устанавливает новые права, а лишь определяет более подробно позитивные обязательства государства для обеспечения и продвижения прав инвалидов.

Парламентские адвокаты считают, что на сегодняшний день самым важным шагом в осуществлении Конвенции является создание конкретных жизнеспособных механизмов способных обеспечить международные стандарты в сфере прав инвалидов.

В 2010 годы были предприняты видимые усилия в этом направлении: была утверждена Стратегия социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями (2010-2013 г.г),¹⁴³ которая является стратегическим документом предусматривающим ряд необходимых мер для реформирования системы социальной защиты лиц с

¹⁴¹ Ст. 1 Конституции Республики Молдова.

¹⁴² Ст.16 Конституции Республики Молдова.

¹⁴³ Закон об утверждении Стратегии социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями (2010-2013) № 169 от 9 июля 2010 г.

ограниченными возможностями, для разработки и принятия Закона о социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями.

В этот же период были внесены изменения в законодательство ввиду предоставления лицам, ухаживающим на дому за инвалидами с детства I группы, прикованными к постели, права пользоваться полисом обязательного медицинского страхования. Ранее правительство выступало страхователем для этой категории лиц лишь до достижения 18-летнего возраста инвалида. Этот вопрос неоднократно поднимался парламентскими адвокатами и, которые настояли на необходимости внесения соответствующих изменений.

Тем не менее, Правительству Республики Молдова еще предстоит решить ряд проблем для обеспечения эффективной реализации прав лиц с ограниченными возможностями.

Недискриминация по признаку инвалидности является ключевым принципом Конвенции о правах инвалидов. Но Конституция Республики Молдова и действующее законодательство не предусматривают исключение любой формы дискриминации по признаку инвалидности. Статья 16 (2) Конституции содержит исчерпывающий перечень критериев, по которым не допускается дискриминация.

Парламентские адвокаты считают необходимым включение этого принципа в действующее законодательство.¹⁴⁴

Согласно статье 51 Конституции, лица с физическими, умственными и психическими отклонениями пользуются особой защитой всего общества. Тем не менее, существует ряд проблем, с которыми сталкивается эта категория людей: социальное обеспечение ниже уровня; законодательная база несоответствующая международным стандартам в сфере обеспечения прав инвалидов; методология установления инвалидности; ограниченный доступ на рынки труда; ограниченный доступ к социальной инфраструктуре; безразличие общества к проблемам лиц с ограниченными возможностями.

Закон о социальной защите инвалидов № 821 от 24.12.1991 предусматривает соблюдение широкого спектра социальных прав лиц с инвалидностью. Тем не менее, некоторые его положения остаются формальными в отсутствие эффективных механизмов реализации и недостаточного финансирования.

¹⁴⁴ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, www.ombudsman.md.

Государственная политика должна быть направлена на создание благоприятных условий для обеспечения равных возможностей для инвалидов на всех уровнях общественной жизни: социальной, профессиональной, образовательной, культурной, спортивной и т.д. Равенство, участие, доступность и социальное партнерство являются теми понятиями, которые в совокупности способствуют процессу интеграции инвалидов.

Доступность социальной инфраструктуры

Обеспечение доступа инвалидов к социальной инфраструктуре является уязвимым местом на пути к созданию равных возможностей для лиц с ограниченными возможностями. Их социально-экономическое положение обусловлено доступом к основным публичным услугам. Государство обязано принять необходимые меры для обеспечения доступа инвалидов, наравне с остальными гражданами, к социальной инфраструктуре, транспорту и транспортным коммуникациям, средствам связи и информации, для свободной ориентации и передвижения. Эффективное осуществление этих действий, несомненно, будет способствовать обеспечению независимого образа жизни и участию инвалидов в общественной жизни, как того предусматривает статья 9 Конвенции о правах инвалидов.

Неограниченный доступ к социальной инфраструктуре является одним из основных факторов, обеспечивающих соблюдение прав и свобод лиц с ограниченными возможностями. В 2010 году Центр по Правам Человека провел мониторинг положения дел в сфере обеспечения доступности социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями с надеждой на то, что выделение этого вопроса будет стимулировать действия органов власти, направленные на адаптацию инфраструктуры всех государственных учреждений.¹⁴⁵

В частности, была проверена степень доступности для инвалидов помещений, в которых расположены государственные учреждения, органы власти, правоохранительные органы, судебные инстанции. Результаты мониторинга выглядят довольно тревожно. Согласно действующему законодательству, центральные органы государственной власти управления, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации должны создавать условия инвалидам для свободного доступа к социальной инфраструктуре, в том числе к общественным зданиям. Тем не менее, на сегодняшний день очень мало государственных учреждений, которые приняли необходимые меры для

¹⁴⁵ Специальный доклад „Доступ лиц с ограниченными возможностями к социальной инфраструктуре», www.ombudsman.md.

полного обеспечения беспрепятственного доступа лиц с ограниченными возможностями. Следует отметить учреждения, которые предприняли максимальные меры по обеспечению свободного доступа этой категории лиц к зданиям - Национальный Банк Молдовы и Национальная конфедерация профсоюзов Молдовы. Между тем, собранная в ходе мониторинга информация свидетельствует о том, что если на центральном уровне (министерства, центральные органы власти) были созданы условия инвалидам для свободного доступа к инфраструктуре, тогда на местном уровне положение дел далеко от идеала. Из 45 проверенных зданий, в которых расположены органы местного самоуправления, лишь 20 обеспечены необходимыми специальными средствами для обеспечения доступа инвалидов.

Таким образом, 46% из проверенных зданий приспособлены к нуждам лиц с ограниченными возможностями; 54% - не приспособлены. Из 35 зданий в которых расположены правоохранительные органы, 14 зданий (большинство – комиссариаты полиции) оборудованы специальными средствами для инвалидов, и 21 здание (большинство – органы прокуратуры) не обеспечивают доступ лиц с ограниченными возможностями. Неблагоприятным остается положение с доступом в здания судебных инстанций: из 30 проверенных зданий лишь 11 соответствуют нуждам инвалидов.

Намного серьезней является ситуация, в которой судебные инстанции расположены на верхних этажах и отсутствуют лифты. Это препятствует осуществлению прав и свобод инвалидов, в том числе права на свободный доступ к правосудию.

Несмотря на то, что многие здания оборудованы пандусами, они не всегда соответствуют реальным потребностям инвалидов и не обеспечивают свободный доступ в помещения (слишком большой угол наклона, узкие двери, скользкая поверхность и т.д.). В большинстве случаев свободный доступ лиц с ограниченными возможностями обеспечен лишь у входа и на первых этажах зданий.

Также затруднен доступ к жилищному фонду, особенно в старые здания. Если в большинстве новых строений существуют пандусы для обеспечения свободного доступа инвалидов, то в старых зданиях они полностью отсутствуют. Таким образом, инвалиды-колясочники полностью лишены возможности выйти из дома без сопровождения.

В ходе рассмотрения обращения от лица с нарушениями опорно-двигательного аппарата по поводу отсутствия доступа в жилой дом, где он проживает, парламентским адвокатам удалось установить ряд объективных и субъективных причин, препятствующих установлению пандусов – отсутствие необходимых денежных средств,

технические параметры некоторых жилых домов, неосознание важности проблемы чиновниками разных уровней и низкая степень готовности участвовать в ее решении.

В случае заявителя Х., слишком узкая входная лестница не позволяла установить специальный пандус без создания неудобств остальным жильцам. По настоянию парламентских адвокатов, которые внесли конкретные предложения для разрешения этой ситуации, орган местного самоуправления¹⁴⁶ нашел правильное решение, установив складывающийся пандус¹⁴⁷. Тем не менее, большое количество людей, зависимых от инвалидной коляски, ожидают оптимальных решений со стороны властей.

По заверениям местных органов власти, недостаточность финансовых ресурсов была основным препятствием в установке этого устройства, так как эти затраты не были запланированы в бюджете органа местного самоуправления.

Парламентские адвокаты подчеркивают тот факт, что экономические трудности не могут служить оправданием нарушения основных прав и свобод человека, и считают необходимым, чтобы все управляющие жилищным фондом выявили людей с проблемами опорно-двигательного аппарата и приняли меры для обеспечения их доступа в жилые здания. Кроме того, парламентские адвокаты рекомендуют провести оценку необходимых расходов для обеспечения свободного доступа лиц с ограниченными возможностями к социальной инфраструктуре, и включить их в проект годового бюджета.

Еще более серьезным является положение с доступом инвалидов к общественному транспорту. Практически не существует транспортных единиц полностью приспособленным к нуждам лиц с ограниченными возможностями. Например, в муниципии Кишинэу у части троллейбусов (252) были удалены разделительные поручни на ступенях задней двери; у остальных 66 троллейбусов и 100 автобусов разделительные поручни не могут быть удалены по техническим причинам. В этом контексте приветствуется тот факт, что 102 новых троллейбуса, которые будут закуплены в 2011 году, смогут обеспечить свободный доступ лиц с ограниченными возможностями. В муниципии Кахул из 46 единиц общественного транспорта, ни одна не приспособлена для нужд инвалидов. Такое положение характерно и для других населенных пунктов.

В этом контексте парламентские адвокаты рекомендуют местным органам власти учитывать необходимости лиц с ограниченными возможностями при закупке транспортных средств общественного пользования.

¹⁴⁶ Претура сект. Чокана, мун. Кишинэу.

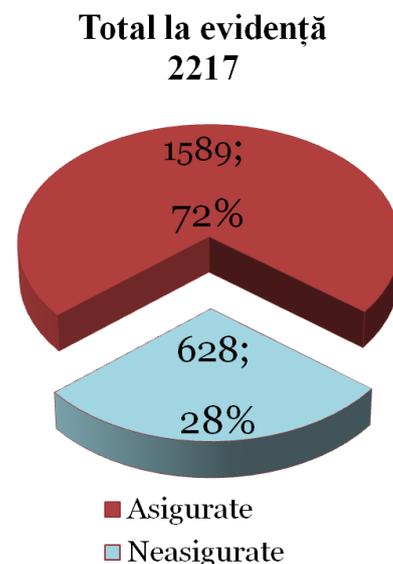
¹⁴⁷ Заявление № 03-1098/09.

Лица с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата имеют право на ежегодную компенсацию расходов на транспортное обслуживание в размере 400 леев. Учитывая серьезные трудности с обеспечением доступа к общественному транспорту, эта сумма не покрывает реальные затраты инвалидов на транспортные расходы.

К парламентским адвокатам обратились лица с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата, которые выразили свое несогласие с исключением автомобилей из списка технических средств, оказываемых в качестве социальной помощи инвалидам, как того предусматривали положения ст. 36 Закона о социальной защите инвалидов № 821 от 24 декабря 1991 г. С учетом предложений, поступивших непосредственно от лиц с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата, парламентские адвокаты обратились в Министерство труда, социальной защиты и семьи с рекомендацией об их рассмотрении при разработке государственной политики в этой сфере и о предоставлении определенных льгот инвалидам. Министерство заверило, что эти предложения будут учтены при пересмотре действующего законодательства и его приведении в соответствие с международными стандартами.

Некоторые люди с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата сталкиваются с еще одной серьезной трудностью: необеспечением инвалидными колясками. Это проблема была выявлена во время общественных дебатов, организованных Центром по Правам Человека в четырех регионах республики. По данным управлений социальной защиты из 18 районов республики, муниципиев Кишинэу и Бэлць, более 28% лиц с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата нуждаются в креслах-колясках.

Населенный пункт	Не обеспечены	на учете
Мун. Кишинэ	169	342
Мун. Бэлць	8	120
Сынжерей	80	250
Фэлешть	18	137
Флорешть	38	91
Рышкань	29	36
Глодень	18	80
Окница	13	20
Бричень	32	217
Единец	31	35
Сорока	17	60
Дрокия	4	18
Кахул	71	194
Тараклия	27	48
Вулкэнешть	15	114
Леова	20	220
Кантемир	18	65
АТО Гагаузия	20	170
Итого	628	2217



Действующая методология установления инвалидности основана на медицинской модели, которая не поощряет социальную интеграцию инвалидов.¹⁴⁸ Следовательно, парламентские адвокаты поддерживают необходимость пересмотра этой методологии, ввиду определения уровня работоспособности лиц трудоспособного возраста таким образом, чтобы не допускать дискриминацию и обеспечить соблюдение международных стандартов. С другой стороны необходимо, чтобы ответственные органы власти уделяли

¹⁴⁸ Постановление Правительства О врачебной экспертизе жизнеспособности № 688 от 20 июля 2006.

особое внимание развитию медико-социальных услуг раннего вмешательства с целью предотвращения инвалидности.

До настоящего времени остается неразрешенной проблема доступа инвалидов на рынки труда. Хотя нынешняя социальная политика предусматривает меры по трудоустройству лиц с ограниченными возможностями, недостаточно механизмов и форм обеспечения услуг профессиональной ориентации и реабилитации. Эта проблема остается актуальной для инвалидов I и II группы. Согласно положению на 1 января 2011 года, в Национальной кассе социального страхования состояли на учете 103914 бенефициариев пенсии по инвалидности I и II группы.

Законодательные положения, не способствующие социальной интеграции инвалидов, являются существенным препятствием к использованию услуг органов службы занятости населения. Так, в большинстве случаев, агентства занятости населения аргументируют отказ в регистрации этих лиц со ссылкой на статью 2 п. б) Закона о занятости населения и социальной защите лиц, находящихся в поиске работы № 102 от 13 марта 2003, согласно которому лицо может быть зарегистрировано в агентстве занятости населения в случае удовлетворения в совокупности определенных условий. Также, агентства требуют предоставления дополнительных документов от лиц с инвалидностью (справки из Комиссии врачебной экспертизы жизнеспособности, подтверждающие трудоспособность). Таким образом, могут надеяться на получение постоянного источника дохода только инвалиды III группы. Остальные инвалиды, особенно лица со слабым зрением или лица с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата считаются непригодными к труду. Эти люди зависят от способности государства оказывать им финансовую поддержку для выживания, которая составляет 600 леев.

Парламентские адвокаты обратились в Министерство труда, социальной защиты и семьи с предложением о пересмотре законодательства, ограничивающего доступ лиц с ограниченными возможностями на рынки труда. В связи с этим, органы власти призваны предпринять необходимые усилия для продвижения профессиональной интеграции инвалидов. Полная интеграция лиц с ограниченными возможностями будет возможна благодаря открытию новых рынков труда для этих людей.

Содействие занятости и профессиональной интеграции инвалидов должно стать одним из основных приоритетов государственной политики. Разумное приспособление должно проводиться с учетом потребностей лиц с ограниченными возможностями и потребностей работодателей, тем самым создавая равные возможности в сфере занятости.

Рекомендации парламентских адвокатов:

- 1. Внесение изменений в статью 51 Конституции и использование термина «лица с ограниченными возможностями».*
- 2. Включение принципа недискриминации по признаку инвалидности в действующее законодательство.*
- 3. Оценку степени приспособления социальной инфраструктуры к нуждам лиц с ограниченными возможностями.*
- 4. Оценку затрат, необходимых на обеспечение доступа лиц с ограниченными возможностями в общественные здания и включение этих затрат в ежегодные бюджеты органов местного самоуправления.*
- 5. Приобретение общественных транспортных средств, приспособленных к нуждам лиц с ограниченными возможностями.*

1.13. Право на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность

1.13.1. Понятие пытки, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Запрет пыток закреплен в основополагающих текстах о правах человека: во Всеобщей Декларации Прав Человека от 10 декабря 1948 г. (ст. 5), в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 7), в Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г. и в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 2 ноября 1950 г. Конечно, основным инструментом в сфере предупреждения и борьбы с пытками является Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, вступившая в силу 26 июня 1987 г. Согласно статье 1 Конвенции определение «пытка» означает *«любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия».*

Этот текст был полностью воспроизведен в статье 309¹ Уголовного кодекса Республики Молдова. Таким образом, Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания реализована в рамках национального законодательства, которое предусматривает конкретные условия инкриминирования и наказания. По мнению парламентских адвокатов, остается актуальным вопрос, если в Республике Молдова удалось санкционировать «эти преступления соответствующими наказаниями в зависимости от их тяжести». Тем не менее, санкция за преступление, предусмотренное статьей 309¹ Уголовного кодекса не предусматривает, как правило, реальное наказание.

Разница между пыткой и другими формами жестокого обращения заключается в различной *интенсивности страдания*. Оценка интенсивности определенного обращения относительна и зависит от пола, возраста и состояния здоровья жертвы. Действия, объективно причиняющие интенсивные страдания, являются пыткой, независимо от

того, является ли жертва женщиной или мужчиной, имеет развитое или неразвитое телосложение.

Пытка характеризуется как *умышленная* форма жестокого обращения, для которой необходим определенный уровень подготовки и усилия. ЕСПЧ признал в качестве пытки «палестинское подвешивание» (*дело Аксой против Турции*), нанесение большого количества ударов и других подобных видов пыток (*дело Дикме против Турции*), принудительное кормление, которое подвергло жертву сильным физическим болям и унижению (*дело Чоран против Молдовы*), изнасилование задержанного официальным представителем государства (*дело Айдын против Турции*), подвергание воздействию электрическим шоком, горячей и холодной водой, ударам по голове и угрозам расправиться с детьми (*дело Аккос против Турции*), применение так называемой «фалака» - нанесение ударов по подошвам ног тяжелым тупым предметом (*дело Корсаков против Молдовы*) и т.д.

Все эти положения доказывают основание для криминализации национальным законодателем фактов жестокого обращения. Остальные понятия «бесчеловечное, унижающее достоинство обращение» более широко определены лишь в правоприменительной практике Европейского Суда по Правам Человека, на основании статьи 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Согласно выводам Суда, «*статья 3 закрепляет одну из основных ценностей демократического общества: никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным и унижающим достоинство видам обращения или наказания*». Таким образом, Конвенция стала частью национальной правовой системы, и применение ее положений является обязательным для национальных судебных инстанций и для всех национальных органов публичной власти. Они должны отдавать приоритет Конвенции над любыми национальными законами, которые противоречат ей. Что касается этих компонентов, интенсивность физической боли или психических страданий также являются существенными, но менее тяжкими, чем в случаях пыток. Уровень жестокости определяется интенсивностью физической боли или страданий, вызванных применением физической силы (удары по лицу дубинкой), принуждение заключенного мужского пола раздеться в присутствии официального представителя государства противоположенного пола, оказание неадекватной медицинской помощи заключенному, кумулятивный эффект неадекватных условий содержания, отсутствие полной медицинской помощи, воздействие сигаретного дыма, неадекватное питание.

Обращение считается *бесчеловечным*, если было преднамеренным, применялось в течение многих часов и причиняло пострадавшему либо физический ущерб, либо

серьезные физические и нравственные страдания. Многие ситуации плохого обращения возникают во время заключения, но их интенсивность недостаточна для того, чтобы указанное обращение могло квалифицироваться как пытка. *Унижающим достоинством* обращением является обращение, которое вызывает у пострадавшего чувства страха, тревоги и неполноценности, приводящие к его унижению и запугиванию, а также к снижению его способности к физическому и моральному сопротивлению и заставляющее жертву действовать против своей воли или совести.

Таким образом, не все виды обращения попадают под действие статьи 3 Конвенции. Страсбургский суд неоднократно отметил, что жестокое обращение должно достигнуть минимальный уровень суровости, чтобы попасть под действие этой статьи. В прецедентном деле ЕСПЧ по статье 3 Конвенции, *Ирландия против Соединенного Королевства* (18 января 1978 г.), Суд отметил, что оценка тяжести плохого обращения зависит от всех обстоятельств дела, таких как продолжительность плохого обращения, его последствий для физического и психического состояния лица, а иногда от пола, возраста и состояния здоровья пострадавшего. В деле *Соринг против Соединенного Королевства* Суд добавил, что тяжесть зависит от всех обстоятельств дела, от контекста обращения или наказания, форм и методов исполнения, а также от факторов, изложенных выше.

Итак, статья 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод содержит абсолютную гарантию прав, которые защищает. От этого положения нельзя отступить в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации. В историческом контексте Конвенции, это рассуждение не может быть тривиальным в смысле запрета лишь самых серьезных форм плохого обращения.

В соответствии со ст. 34 Конвенции «Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из высоких договаривающихся сторон их прав, признанных в Конвенции. Высокие договаривающиеся стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права».

Ратифицировав, 12 сентября 1997 года, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Республика Молдова приняла на себя обязательство гарантировать своим гражданам право на обращение в Европейский Суд, в соответствии с положениями Конвенции. Так, в период 1 ноября 1998 года – 1 ноября 2010 года Европейский суд по правам человека вынес 174 решения против Молдовы. Среди вопросов, рассмотренных Европейским Судом, числятся неадекватные условия содержания в пенитенциарных

учреждениях, изоляторах комиссариатов полиции (ст.3 Конвенции), жестокое обращение и пытки во время предварительного ареста (ст. 3 Конвенции), недостаточное мотивирование задержания и предварительного ареста (ст.5 Конвенции). В этой связи следует отметить, что за указанный период Суд вынес 48 решений о нарушении статьи 3 Конвенции и 46 решений по поводу нарушения статьи 5 Конвенции.

1.13.2. Нулевая терпимость к жестокому обращению в контексте Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Жестокое обращение действительно приближается к последней ступени нетипичного поведения человека. Ратификация Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания приблизила Республику Молдова к пропагандированию принципа *нулевой терпимости к жестокому обращению*. Прямые полномочия парламентского адвоката в предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания предоставили возможность учреждению проследить за развитием положения в течение последних двух лет (внедрение превентивного механизма в Республике Молдова началось в 2008 году).

Факультативный Протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания был принят 18 декабря 2002 года на 57 сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Факультативный Протокол был подписан Республикой Молдова 16 сентября 2005 г и ратифицирован 30 марта 2006 года, вступив в силу 24 июля 2006 г.

Согласно статье 1 Протокола, его цель заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.¹⁴⁹

Прозрачность и независимый контроль публичного управления являются составляющими компонентами любой системы, основанной на принципах демократии и

¹⁴⁹ Доклад о деятельности Национального механизма предупреждения пыток в 2009 году.

верховенства закона. Это особенно верно в случае мониторинга компетенции государственной власти лишать граждан свободы. Мониторинг обращения и условий содержания осужденных лиц путем превентивных и периодических посещений является одним из самых эффективных методов предупреждения пыток и плохого обращения.

Основной целью Факультативного Протокола является создание системы мониторинга. За последние несколько лет идея внешнего, независимого мониторинга мест содержания под стражей претерпела захватывающее развитие. В настоящее время широко принята концепция, согласно которой одним из лучших средств защиты от пыток является максимальная прозрачность мест содержания под стражей и постоянный доступ членов Национального механизма предупреждения пыток. Это положительное развитие отражается даже в принятии соответствующего акта, призванного создать систему посещений мест содержания под стражей.

На сегодняшний день не идентифицирована строгая формула Национальных превентивных механизмов, хотя большинство европейских государств, подписавших и ратифицировавших Факультативный Протокол, назначили в качестве превентивного механизма Национальные Учреждения Занимающиеся Поощрением и Защитой Прав Человека, так как в своей деятельности они руководствуются Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские Принципы). Парижские принципы устанавливают критерии функционирования национальных правозащитных организаций и являются важным источником руководящих принципов для национальных превентивных механизмов. Следовательно, государства-участники имеют возможность выбрать систему национальных посещений, которая является наиболее уместной в контексте каждой отдельной страны.

Следуя требованиям статьи 17 Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Парламент Республики Молдова принял Закон №200 о внесении изменений и дополнений в Закон о парламентских адвокатах №1349 от 17 октября 1997г., тем самым наделив парламентских адвокатов полномочиями в качестве национального механизма предупреждения пыток. Европейский Комитет по предупреждению пыток отметил достигнутые прогрессы.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Параграф .42 из Доклада Европейского Комитета по предупреждению пыток 27-31 июля 2009
<http://www.cpt.coe.int/documents/mda/2009-37-inf-eng.pdf>

Для Республики Молдова наделение института омбудсмана данной миссией было самым приемлемым вариантом, учитывая тот факт, что парламентский адвокат (омбудсман) полностью соответствует критериям, предъявленным Факультативным Протоколом к национальным превентивным механизмам:

- функциональная независимость (парламентские адвокаты назначаются на должность на пятилетний срок, обладают неприкосновенностью, отделены от исполнительной и судебной власти);
- профессиональные навыки и знания, необходимые для исполнения своих обязанностей; широкие полномочия для посещения мест содержания под стражей;

Осознавая необходимость вовлечения гражданского общества в национальные процессы искоренения пыток, в целях консультирования парламентских адвокатов и оказания им помощи при осуществлении ими своих полномочий в качестве национального механизма предупреждения пыток, при Центре по Правам Человека был создан консультативный совет.

Согласно пункту 8 Положения об организации и функционировании Консультативного совета, срок полномочий члена Консультативного совета составляет 3 года. Кандидат в члены Консультативного совета должен обладать безукоризненной моралью и целым рядом качеств, которые не позволят скомпрометировать звание члена Консультативного совета.

Для независимого исполнения функции предупреждения пыток члены консультативного совета пользуются следующими правами¹⁵¹:

- беспрепятственно посещать учреждения, организации и предприятия независимо от вида собственности, общественные объединения, комиссариаты полиции и их места содержания под стражей, пенитенциарные учреждения, изоляторы временного содержания, воинские части, центры размещения мигрантов или лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, учреждения, оказывающие социальную, медицинскую или психиатрическую помощь, спецшколы для несовершеннолетних с отклонениями в поведении и другие подобные учреждения;
- запрашивать и получать от центральных и местных органов публичной власти, должностных лиц всех уровней сведения, документы и материалы, необходимые для осуществления полномочий;

¹⁵¹ Ст.23², 24 п.б-d,f,g) Закона о парламентских адвокатах №.1349 от 17.10.1997, Мониторул Официал №82-83/671 от 11.12.1997

- иметь неограниченный доступ к любой информации, касающейся обращения и условий содержания лиц, лишенных свободы;
- получать объяснения должностных лиц всех уровней по вопросам, подлежащим выяснению в ходе проведения проверки;
- неограниченно встречаться и беседовать лично, без свидетелей, а в случае необходимости – через переводчика, с лицом, содержащимся в указанных местах, а также с любым другим лицом, которое, по их мнению, может предоставить соответствующую информацию;
- привлекать к осуществлению превентивных посещений мест, где содержатся или могут содержаться лица, лишенные свободы, специалистов и независимых экспертов в различных областях, включая юристов, врачей, психологов, представителей общественных объединений.

В состав Консультативного совета в обязательном порядке должны включаться представители общественных объединений.

1.13.3.Реальность и перспективы Национального Механизма Предупреждения пыток в Республике Молдова

После представления Республикой Молдова второго периодического доклада¹⁵² в Женеве, в рамках заседаний Комитета против пыток от 11 и 12 ноября 2009 г., были сформулированы заключительные замечания, согласно которым (пункт 13) государству необходимо уточнить, что собой представляет национальный механизм по предотвращению пыток, полномочия Консультативного совета и его членов, обеспечить финансовую независимость.

Созыв членов Консультативного совета диктуется необходимостью поддержания регулярного посещения мест содержания под стражей. Таким образом, менеджмент механизма определяет деятельность по мониторингу и контролю в качестве одного из необходимых ресурсов для организационного администрирования Национального механизма предупреждения пыток.

Во время заседаний парламентский адвокат и члены консультативного совета определяют периодичность осуществления посещений, рассматривают необходимость

¹⁵² www.dejure.md/library_upld/d630.doc

привлечения экспертов, обсуждают отчеты по результатам посещений, рекомендации для улучшения отношения к лишенным свободы лицам и условий содержания под стражей, принимают решения о прекращении полномочий членов консультативного совета, а также по другим вопросам, касающимся надлежащего функционирования Национального механизма предупреждения пыток.

Согласно функциональным обязанностям, некоторые сотрудники Центра по Правам Человека уполномочены осуществлять деятельность в сфере полномочий парламентского адвоката в качестве превентивного механизма. Широко распространена практика посещений мест содержания под стражей исключительно членами Консультативного совета.

Финансовая автономия является одним из фундаментальных критериев, без нее национальные превентивные механизмы не смогут воспользоваться своей операционной автономией и быть независимыми при принятии решений. Национальный механизм предупреждения пыток должен пользоваться финансовой независимостью с тем, чтобы иметь свой персонал и свои помещения, с тем, чтобы быть независимым от Правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

К сожалению, в Республике Молдова начало функционирования Национального механизма предупреждения пыток не сопровождалось соответствующим увеличением финансовых ресурсов, что серьезно препятствует его деятельности. Эта проблема была освещена в Докладе Европейского Комитета по предупреждению пыток о результатах визита в Республику Молдова в период 27-31 июля 2009¹⁵³, в Рекомендациях Комитета ООН по правам человека принятых после рассмотрения второго периодического доклада Республики Молдова в период 13-14 октября 2009 года. Более того, связанные с превентивными посещениями расходы, включая вознаграждение экспертов, покрываются за счет средств бюджета Центра по Правам Человека.

Даже в таких условиях, для обеспечения эффективной деятельности Национального механизма предупреждения пыток, в свете Заключительных замечаний Комитета против пыток, принятых на заседании от 19 ноября 2009 г. в ходе рассмотрения второго периодического доклада Республики Молдова, парламентский адвокат заключил с членами Консультативного совета договора о предоставлении услуг. В этом контексте, в бюджете Центра по Правам Человека на 2010 год были предусмотрены дополнительные финансовые средства для оплаты труда экспертов, привлеченных к посещению мест

¹⁵³ Комитет рекомендует принять безотлагательные меры, чтобы убедиться, что Национальный механизм предупреждения пыток исполняет свои полномочия без ограничений, с учетом рекомендаций и замечаний Подкомитета ООН по предупреждению пыток

содержания под стражей (положения пункта 39 Положения о Центре по Правам Человека, утвержденного Постановлением Парламента №57 от 20 марта 2008 г.). Их вознаграждение укрепит гарантии финансовой независимости представителей Национального механизма предупреждения пыток.

В Центре по Правам Человека работают служащие, в должностные обязанности входит осуществление задач Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, но нынешняя структура учреждения не предусматривает специализированное подразделение для обеспечения осуществления этих задач. Для повышения эффективности Национального превентивного механизма и концептуального пересмотра структуры Центра, в учреждении была создана рабочая группа, которая занимается разработкой предложений по пересмотру закона о парламентских адвокатах и некоторых законодательных актов, ввиду изменения структуры и вилки должностного оклада работников. Это способствует созданию отдельного департамента, который будет иметь четко определенные задачи и обязанности в соответствии с требованиями международных договоров.

Концепция реформирования Центра по Правам Человека было поддержана в Отчете консультанта Директората по Правам Человека и Правовым Вопросам Совета Европы Марека Антония Новицкого, подготовленного в результате встреч с представителями института омбудсмана в период 2 - 4 июня 2010 г. По мнению европейского консультанта, нынешняя структура Центра по Правам Человека должна быть существенно изменена и упрощена. Что касается финансирования учреждения, эксперт отметил в своих рекомендациях о необходимости обеспечения возможности финансирования внешних экспертов, в том числе со стороны международных доноров.

Структура Центра по Правам Человека и его финансирование рассматривались и в Отчете о функциональности Центра, разработанном экспертом ПРООН Алларом Йоксом, в результате своего визита в период 30 ноября – 18 декабря 2009 г. Эксперт отметил, что адекватное финансирование является одной из наиболее важных институциональных гарантий. Комитет по правам человека, Комитет против пыток, Комитет по правам ребенка и Подкомитет по аккредитации Международного Координационного Комитета Национальных Учреждений занимающихся Поощрением и Защитой Прав Человека неоднократно отмечали, что неадекватное финансирование не позволяет Центру по Правам Человека эффективно исполнять свои полномочия. Что касается структурного аспекта, Аллар Йокс отметил необходимость реструктуризации учреждения с тем, чтобы

Национальный Механизм Предупреждения пыток был включен в качестве отдельного структурного подразделения.

Эффективное функционирование Национального механизма предупреждения пыток предполагает создание системы превентивных посещений в места содержания под стражей, в том числе Представительствами Центра по Правам Человека. Функциональные возможности представительств Кахул, Бэлць и Комрат не используются по максимуму в связи с отсутствием транспортными средствами и необходимой материально-технической базой. Для обеспечения финансовой независимости Национального механизма предупреждения пыток, Центр по Правам Человека представил 27 июля 2010 г. в Министерство Финансов аргументированное ходатайство о предоставлении дополнительных финансовых средств на 2011 год. Обсуждение предложений Центра по Правам Человека состоялось 10 августа 2010 в Министерстве Финансов. В условиях, когда Центр по Правам Человека будет располагать дополнительными финансовыми ресурсами, Национальный механизм предупреждения пыток, при участии представительств Бэлць, Комрат и Кахул сможет увеличить число превентивных посещений. Лишь в условиях дополнительного финансирования можно будет полностью обеспечить исполнения обязательств согласно статьям 18 п. 3 и 19 ч. А) Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Таким образом, предложенный план финансирования на 2011 год ждет своего рассмотрения компетентными органами.

Успешная реализация всех задач Центра по Правам Человека в сегменте предупреждения пыток, в том числе обучение сотрудников правоохранительных органов, налаживание сотрудничества с международными организациями и потенциальными грантодателями, укрепление потенциала Национального превентивного механизма, искоренение пыток и т.д. требуют наличие финансовых ресурсов, создание адекватных условий труда для сотрудников учреждения, адекватное материально-техническое обеспечение, соответствующий уровень оплаты труда, соразмерный статусу Центра по Правам Человека, который занимает особое место среди органов государственной власти.

Неоднократно отмечалось о недостатках инфраструктуры Центра по Правам Человека в контексте Принципов касающихся статуса Национальных Учреждений, Занимающихся Поощрением и Защитой Прав Человека (Парижские принципы), согласно которым национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности

достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения с тем, чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.

В этом контексте следует отметить рекомендации международных организаций в отношении Центра по Правам Человека сквозь призму положений Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, которые должны быть исполнены Республикой Молдова.

1.13.4. Партнерство в осуществлении задач национального механизма предупреждения пыток

При Центре по Правам Человека был создан Консультативный совет, в состав которого входят представители гражданского общества. В ноябре 2008 г. была установлена новая практика, согласно которой членам консультативного совета была предоставлена полная свобода выбора мест содержания под стражей, подлежащих посещению, без сопровождения парламентского адвоката. До назначения на должность парламентского адвоката г-на Анатолия Мунтяну, превентивное посещение мест содержания под стражей осуществлялось при непосредственном участии его предшественника. Более того, для обеспечения внутренней организации Национального механизма предупреждения пыток был разработан транспарентный процесс отбора членов консультативного совета.

При отборе первого состава членов консультативного совета акцент ставился на представителей неправительственных организаций, учитывая их опыт в мониторинге мест заключения, а также доверительные отношения, которые, возможно, они установили с лицами, лишенными свободы. Также, представители гражданского общества, будучи наделенными некоторыми правами парламентских адвокатов, являются важным звеном в ряду национальных превентивных механизмов. Это позволяет Национальному механизму предупреждения пыток планировать посещение мест содержания под стражей и быстро реагировать в чрезвычайных ситуациях.

Некоторые обстоятельства, определенные текущей деятельностью членов Консультативного совета привели к низкой посещаемости заседаний и неосуществлению запланированных превентивных посещений. Соблюдение сроков составления отчетов о

посещениях и их качество являются другими показателями эффективности деятельности по предотвращению пыток.

С момента утверждения первого состава консультативного совета, в течение 2008 и 2009 г.г., 5 его членов написали заявления о прекращении деятельности в Консультативном совете в связи с отсутствием свободного времени.

Для пополнения вакансий, 16 октября 2009 г. Центр по Правам Человека объявил конкурс для замещения вакантных мест в Консультативном совете. Срок подачи документов был продлен до 13 ноября 2009. Из-за сложных политических процессов, на протяжении 11 месяцев 2010 года замещение вакантных мест было невозможным.

Парламентские адвокаты в значительной мере опираются на развитие сотрудничества в области соблюдения прав и свобод человека. Таким образом, в контексте взаимодействия с органами государственной власти, 25 мая 2010 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве между Центром по Правам Человека и Министерством Внутренних Дел. Соглашение благоприятствует расширению контактов и сотрудничества в сфере разработки предложений по улучшению действующего законодательства.

Следует отметить, что в 2010 году ограничение доступа членов Национального механизма предупреждения пыток не носят системного характера. Так, в рамках Соглашения о сотрудничестве между Центром по Правам Человека и Министерством Внутренних Дел в комиссариатах полиции были установлены информативные панно с информацией о структуре, задачах и статусе Национального механизма предупреждения пыток, о правах и обязанностях лиц, которые стали жертвами плохого обращения. Акция проводилась в рамках проекта «Содействие укреплению Национального механизма предупреждения пыток согласно Факультативному Протоколу к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания», реализуемого Программой Развития ООН в Молдове в партнерстве с Центром по Правам Человека.

Конечно, положение дел требует дополнительных усилий для изменения отношения представителей государства к феномену пыток, а также соответствующего реагирования на рекомендации парламентских адвокатов.

Одновременно, это Соглашение укрепило усилия по предупреждению и профилактике пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения. Соглашение способствует обмену информацией вследствие установления нарушения права на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность, права на свободу и личную неприкосновенность.

В контексте национальных действий в процессе предупреждения пыток следует отметить, что Департамент Пенитенциарных Учреждений является важным партнером в достижении эффективного сотрудничества в целях соблюдения основных прав и свобод человека. Для поддержания благоприятного климата в пенитенциарных учреждениях и обеспечения соблюдения исполнительного законодательства, администрация некоторых пенитенциарных учреждений (№ 3, 5, 10, 16 и 18) информирует парламентских адвокатов о чрезвычайных ситуациях. Ежедневно на электронный адрес Центра по Правам Человека поступают информации об оперативной обстановке в пенитенциарной системе за последние 24 часа.

Вместе с этим сотрудничеством был обеспечен конструктивный диалог с соответствующими министерствами. Парламентский адвокат регулярно представляет необходимую информацию для разработки национальной реакции на рекомендации международных организаций. Можно отметить комментарии и дополнительные информации, представленные в Министерство Иностранных Дел и европейской Интеграции Республики Молдова, по поводу реализации рекомендаций Специального Докладчика по вопросу о пытках Манфреда Новака, представленных в ходе своего визита в Республику Молдова в июле 2008 г. Они должны быть включены в Доклад Совету по правам человека в марте 2011 года.

Кроме того, Центр по Правам Человека представил Министерству Юстиции всеобъемлющую информацию по поводу создания и обеспечения функциональности механизма предупреждения пыток в местах содержания под стражей, для ее включения в Периодический доклад Республики Молдова о принятых мерах по реализации Международного пакта о гражданских и политических правах.¹⁵⁴

Парламентские адвокаты представили свои замечания и предложения в ходе составления национального Доклада по поводу реализации Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.¹⁵⁵

¹⁵⁴ <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

¹⁵⁵ <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r046.htm>

Следует отметить, что на сегодняшний день намечены государственные рычаги контроля за соблюдением прав человека. Далее следует завершить процесс наделения гражданского общества спектром задач, посредством которых обеспечить гарантирование принципа прозрачности работы учреждений, обеспечивающих содержание под стражей. В этой связи был принят Закон о гражданском контроле за соблюдением прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей № 235 от 13 ноября 2008 г. Во исполнение этого закона, Постановлением Правительства № 286 от 13 апреля 2009 г. было утверждено Положение о деятельности Комиссии по мониторингу соблюдения прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей. Эти нормативные акты усиливают гражданский контроль над учреждениями, которые обязаны обеспечивать политику соблюдения и гарантирования прав и свобод человека согласно международным и национальным актам.

Принятие Закона № 235 и утверждение Положения о деятельности Комиссии по мониторингу соблюдения прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей, преследовало цель создания независимой системы мониторинга гражданским обществом соблюдения прав человека в местах лишения свободы (пенитенциарные учреждения, психо-невралгические учреждения, психиатрические больницы, специализированные учреждения комиссариатов полиции и т.д.). Постоянное осуществление мониторинга требует создания эффективного механизма с участием всех заинтересованных сторон в защите прав человека.

Закон о гражданском контроле за соблюдением прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей вступил в силу в феврале 2009 г. Согласно статье 8 ч. (5) и (7), комиссии по мониторингу должны представлять Центру по Правам Человека отчеты по результатам посещений и ежегодные обобщенные отчеты. Несмотря на это, информация об организации комиссий по мониторингу и отчеты по результатам посещений не были представлены всеми местными органами власти второго уровня, как того требует законодательство, а представленная информация не соответствует требованиям закона или является неполной.

Другие недостатки, отмеченные в процессе поступившей информации из местных советов, связаны со статусом некоторых членов комиссий по мониторингу, который противоречит требованиям статьи 3 ч. (6) Закона о гражданском контроле за соблюдением прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей.

Материализация этих нормативных актов будет достигнута лишь в случае формирования комиссий по мониторингу исключительно из представителей гражданского общества. Согласно статье 3 ч. (6) Закона о гражданском контроле за

соблюдением прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей, не могут быть членами комиссии по мониторингу лица, занимающие ответственные государственные должности, государственные служащие, судьи, прокуроры, сотрудники органов национальной обороны, государственной безопасности и общественного порядка, адвокаты, нотариусы и медиаторы. По мнению парламентских адвокатов, это законодательное положение должно осуществляться с максимальной точностью для создания благоприятного климата в функционировании комиссий по мониторингу. Одновременно, местные органы власти должны учитывать тот факт, что комиссии по мониторингу должны быть сформированы по принципу обеспечения гендерного и этнического баланса.

Сотрудничество с гражданским обществом имеет значение в контексте европейской интеграции Республики Молдова. Можно сказать с уверенностью, что тесное сотрудничество с гражданским обществом выражает степень модернизации и развития государства и общества в целом.

Так, 25 июля 2010 г. Центр по Правам Человека организовал в помещении районного совета г. Кахул рабочую встречу на тему « Явление пыток и жестокого обращения в центре внимания органов власти». На встрече обсуждался вопрос непосредственного участия органов власти в предупреждении жестокого обращения, в том числе путем создания условий для осуществления гражданского контроля в соответствии с законодательством.

Учитывая полномочия Государственной канцелярии в области организации и осуществления контроля за исполнением нормативных актов, парламентские адвокаты истребовали общую информацию о выполнении Закона № 235 от 13 ноября 2008.¹⁵⁶ Полученная информация свидетельствует о несоответствующем исполнении Закона о гражданском контроле за соблюдением прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей.

Некоторые недостатки в работе комиссий были отмечены в рамках круглого стола, организованного 3 декабря 2010 г. в Кэушень. В этой связи наглядным примером служит комиссия по мониторингу учреждений, обеспечивающих содержание лиц под стражей, созданной в районе Леова. С момента формирования и до сегодняшнего дня, комиссия не могла функционировать из-за отсутствия необходимых финансовых средств. Такое положение было зарегистрировано и в других районах.

¹⁵⁶ Закон о гражданском контроле за соблюдением прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей № 235-XVI от 13 ноября 2008.

С учетом задач комиссий и отмеченных недостатков, парламентские адвокаты считают необходимым участие власти в обеспечении реализации потенциала местной администрации и представителей гражданского общества в защите прав человека и эффективной работе национального превентивного механизма.

Что касается международного сотрудничества, следует отметить сотрудничество в области предупреждения пыток с другими офисами омбудсманов в европейских странах. Таким образом, в период 9-15 мая 2010 г в Кишиневе стартовал проект сотрудничества омбудсманов Польши, Молдовы и медиатора Франции под названием «Партнерство для прав человека». Проект осуществляется в рамках Программы партнерства между омбудсманами Восточной Европы, при поддержке Министерства Иностранных Дел Польши.

В этом контексте Центр по Правам Человека, в партнерстве с офисом омбудсмана Польши, провел в период 10-14 мая обучающий семинар для сотрудников учреждения, в рамках которого обсуждались вопросы деятельности национальных превентивных механизмов этих государств.

В ответ на проведенный в Кишиневе семинар, в период 14-20 ноября 2010 г. была организована ознакомительная поездка для парламентских адвокатов и сотрудников Центра по Правам Человека в офис омбудсмана Польши, сосредоточенная на вопросах организации и функционирования Национального механизма предупреждения пыток.

Также следует отметить активное участие сотрудников Центра по Правам Человека в проекте „European NPM Network”. Общей целью проекта является укрепление предупреждения пыток на национальном уровне во всех государствах-членах Совета Европы. Проект направлен на четыре основных направления деятельности:

- Создание активной сети национальных превентивных механизмов в Европе ввиду продвижения обмена опытом
- Продвижение сотрудничества между КПП, ЕКПП и Национальными превентивными механизмами
- Создание Национального механизма предупреждения пыток в соответствии с международными стандартами
- Продвижение ратификации Факультативного Протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Таким образом, люди, которые работают непосредственно в рамках Национальных превентивных механизмов, участвовали в четырех тематических семинарах, подтвердив

тем самым готовность способствовать созданию европейской сети Национальных механизмов предупреждения пыток и обмену опытом.

1.13.4. Превентивные посещения в рамках деятельности Национального механизма предупреждения пыток в 2010 году

В 2010 году в рамках Национального механизма предупреждения пыток были проведены 126 посещений, среди которых: 94 проведены парламентским адвокатом и сотрудниками Центра по Правам Человека;

- 21 посещение проведено парламентским адвокатом и членами Консультативного совета;
- 11 посещений проведены членами Консультативного совета.

Схематически эти цифры представлены следующим образом:



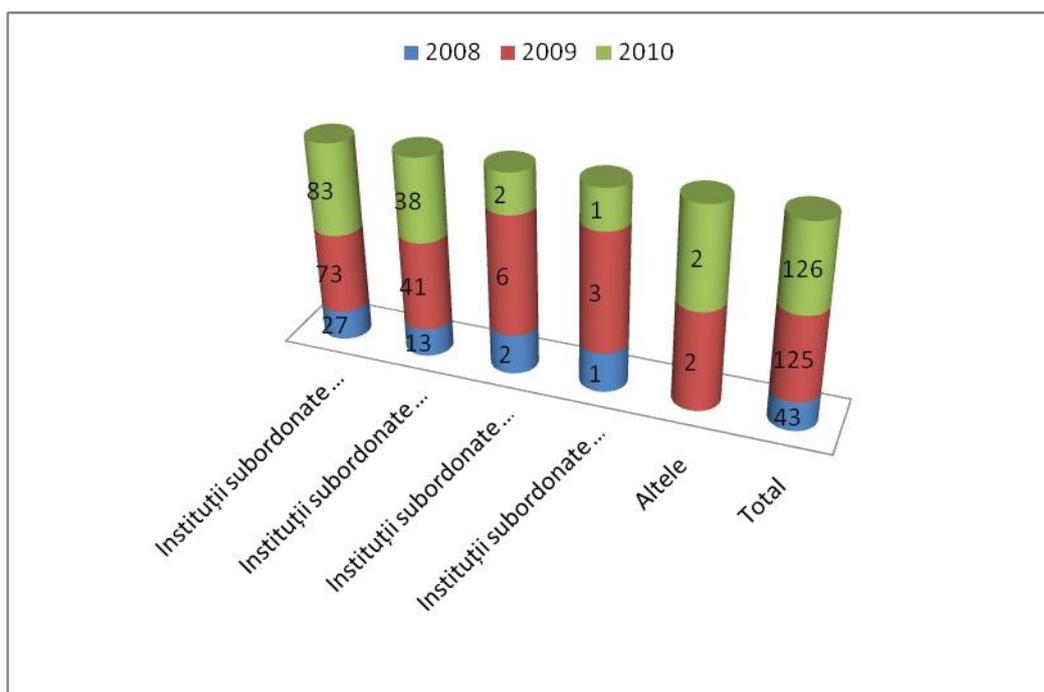
По категориям учреждений:

Таблица 1. Динамика посещения учреждений

N/o	Категория учреждений	2008	2009	2010
1	Учреждения, подведомственные	27	73	83

	Министерству Внутренних Дел			
2	Учреждения, подведомственные Министерству Юстиции	13	41	38
3	Учреждения, подведомственные Министерству Здравоохранения	2	6	2
4	Учреждения, подведомственные Министерству Труда, Социальной защиты и Семьи	1	3	1
5	Другие учреждения		2	2
6	Всего	43	125	126

Схематически эти цифры представлены следующим образом:



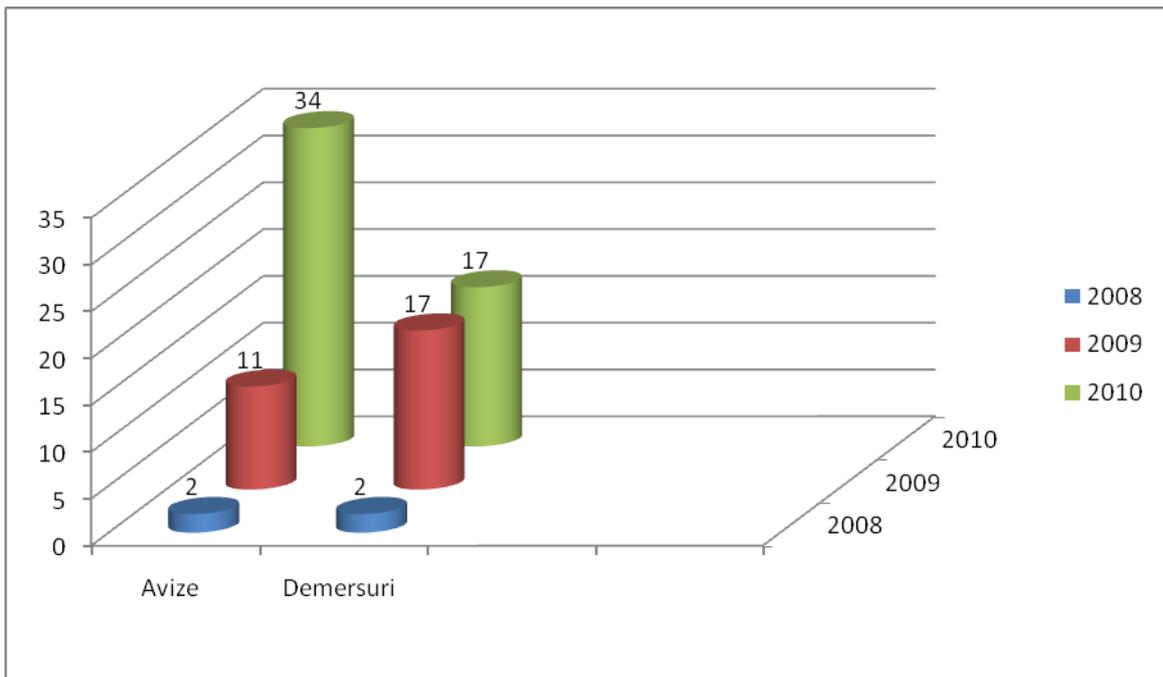
Фигура 1. Динамика посещения учреждений

Со ссылкой на акты реагирования парламентских адвокатов, положение дел выглядит следующим образом:

Таблица 2. Акты реагирования в динамике

N/o	Вид акта реагирования	2008	2009	2010
1.	Заключение (ст.27 Закона о парламентских адвокатах)	2	11	34
2.	Ходатайство (ст.28 часть(1) п.б) Закона о парламентских адвокатах	2	17	17

Схематически эти цифры представлены следующим образом



Фигура 2. Динамика актов реагирования

Посещение учреждений, подведомственных Министерству Юстиции

Необходимость реформ

Пенитенциарная система должна обеспечивать механизмы безопасности для предотвращения разного рода ограничений, выявлять, поощрять и применять соответствующим образом правила внутреннего распорядка, гарантировать права человека, наказывать соответствующим образом злоупотребления.

Зарегистрирована тенденция организации и оборудования пенитенциарных учреждений, направленная на обеспечение необходимых условий для применения режимов содержания, проведения воспитательных мероприятий, труда, проживания, питания, обеспечения необходимой медицинской помощи, индивидуальной и коллективной гигиены, обеспечения безопасности в соответствии с действующим законодательством в зависимости от категорий заключенных.

Абсолютно необходимая реформа пенитенциарной системы должна касаться улучшения условий содержания, с упором на перевоспитание и ресоциализацию, и не в последнюю очередь, изменения менталитета. Для этого требуются политическая воля, кардинальное изменение подхода к профессиональной подготовке кадров и, естественно, значительные финансовые средства.

Необходимо изменить акценты в организации функционирования пенитенциарной системы от обеспечения содержания под стражей (физической изоляции) заключенного к его социальной реинтеграции.

В 2010 году был осуществлен мониторинг соблюдения прав человека в пенитенциарных учреждениях № 3 Леова и № 18 Брэнешть. Последующее повторное посещение этих пенитенциарных учреждений позволило проверить степень исполнения рекомендаций парламентских адвокатов.

Уровень смертности служит показателем реального положения дел в пенитенциарных учреждениях, особенно в части оказания необходимой медицинской помощи.

Таблица 3. Динамика смертности среди заключенных по состоянию здоровья

Болезнь	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Туберкулез	17	8	17	9	7	10
ВИЧ	8	4	8	6	4	3
СПИД	1	1		2	3	
Рак	9	1	2		1	7
Заболевания нервной системы	1	1		2		1
Заболевания сердечно-сосудистой системы	16	16	8	13	11	15
Заболевания дыхательных путей	3	1	3	1		
Заболевания пищеварительного тракта	3	5	6	2	3	1
Сахарный диабет	1		1	1		
Цирроз	2	5	5		3	1
Травмы, интоксикации	7	6	5	4	3	1
Самоубийства	4	3	2	5	6	5
Другое	2	1		3		
В общем	74	52	57	48	41	44

Источник: Департамент Пенитенциарных Учреждений (ДПИ)

По сравнению с предыдущими годами увеличилось число случаев протестов путем объявления голодовок: от 473 до 1074 в 2010 году. Также, в 2010 году был зарегистрирован 541 случай самоотравливания

Заключенные прибегают к этим мерам протеста по причине несогласия с действиями тюремной администрации, органов уголовного преследования или приговором судебной инстанции.

В этом контексте, предоставление прав, льгот и создание цивилизованных условий содержания вместе со строгим соблюдением обязанностей, запретов и ограничений, предусмотренных Уставом отбывания наказания заключенными, способны повлиять на желание заключенных прибегать к крайним мерам, так как большинство из них заинтересованы в отбывании наказания в нормальных условиях и скорейшем освобождении.

Права заключенных все больше и больше утверждаются на европейском уровне, большинство заявлений в Европейский Суд по Правам Человека по поводу несоблюдения прав человека рассматриваются в пользу осужденных лиц в связи с неприменением или неправильным применением Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В этой связи, Постановлением Правительства № 1624 от 31.12.2003 были утверждены Концепция реформирования пенитенциарной системы и План мероприятий на 2004-2020 годы по реализации Концепции реформирования пенитенциарной системы. Основной целью реформы пенитенциарной системы является создание нормальных условий заключения с соблюдением международных норм, реформирование процесса воспитания и ресоциализации заключенных, совершенствование и переподготовка людских ресурсов для их деятельности в новых условиях. Важным аспектом является создание восьми арестных домов во исполнение положений статьи 175 ч.(9) и статьи 318 Исполнительного кодекса.

Уменьшение воздействия тюремной среды на заключенного (поведение, осознание, тенденции и т.д.) должно стать правилом функционирования пенитенциарной системы, а не исключением благодаря усилиям некоторых чиновников.

По мнению парламентских адвокатов, положение дел может улучшиться лишь в условиях концептуальной реформы. Рассмотрение проблем пенитенциарной системы на том же уровне и с нынешней динамикой не изменит ситуацию к лучшему.

Выдача единовременного пособия лицу, освобождаемому из места заключения, является, безусловно, важным элементом его поддержки. Тем не менее, государство тратит финансовые средства на временное содержание и оказание помощи бывшим заключенным и игнорирует задачи по их перевоспитанию и реинтеграции в общество.

Предоставление возможности работать, по мнению парламентских адвокатов, может стать именно тем концептуальным изменением в трехмерном плане: осознание, ресоциализация, доходы.

Условия содержания

В 2010 году деятельность Национального механизма предупреждения пыток началась 17 февраля, с визита в пенитенциарное учреждение № 3 Леова. Одновременно, была проведена оценка соблюдения администрацией учреждения предыдущих рекомендаций парламентских адвокатов. Это посещение было проведено в контексте многочисленных жалоб от заключенных, объявивших голодовку в связи в действиями\бездействием представителей администрации и неадекватными условиями содержания.

Обеспечение нормы жилой площади (4m²) в жилых корпусах учреждения остается «неудобной» проблемой, которая перешла в разряд системных проблем всей пенитенциарной системы. Таким образом, было установлено, что размер жилых помещений не соответствует количеству проживающих в них заключенных.

На момент посещения, согласно представленной информации, в учреждении содержались 315 заключенных. Таким образом, соотношение площади жилых помещений к количеству заключенных свидетельствует о нарушении положений ст.225 Исполнительного Кодекса.

В этом контексте, члены рабочей группы настаивают во время всех посещений на необходимости рационального распределения заключенных по всем жилым помещениям, соблюдая при этом требования к их разделению по категориям.

Согласно Отчету Европейского Комитета по предупреждению пыток в результате посещения Республики Молдова в период 10-12 июня 2001 г., Комитет признал усилия администрации пенитенциарных учреждений, которые заслуживают признания и поддержки. После своих последних визитов 14-24 сентября 2007 г. и 27-31 января 2009 г.¹⁵⁷, Комитет напомнил о необходимости обеспечения основных условий для нормальной жизни, несмотря на тяжелое экономическое положение.

Такое же положение было зафиксировано в пенитенциарном учреждении № 13 Кишинэу, во время его посещения 9 сентября 2010 г. На момент посещения, в камере № 38 площадью в 24 м² содержались 8 человек. Такая же ситуация установлена неоднократно сотрудниками Центра по Правам Человека в Изоляторе уголовного

¹⁵⁷ <http://www.cpt.coe.int/en/states/mda.htm>

преследования мун. Кишинэу, в пенитенциарном учреждении № 7 Руска (в камере площадью 15,5 м² c содержались шесть заключенных), в пенитенциарном учреждении № 4 Крикова, где во время посещения от 27 апреля 2010Ю в жилом корпусе № 7 содержались 20 человек в помещении площадью в 65 м².

Проблема перенаселения тюремных камер неоднократно отмечалась парламентским адвокатом в качестве Национального механизма предупреждения пыток. Все услуги и мероприятия, которые проводятся в пенитенциарном учреждении имеют отрицательный результат, если в нем содержатся больше заключенных, чем того предусматривают технические параметры, и качество жизни существенно снижается. Более того уровень перенаселения в тюрьме или в определенной ее части может расцениваться бесчеловечным и унижающим достоинство обращением.¹⁵⁸

Что касается пенитенциарного учреждения № 3 Леова, правила размещения и материального обеспечения заключенных также оставляют желать лучшего. После проверки дисциплинарных изоляторов, карантина и помещений предназначенных для содержания лиц согласно положениям статьи 206 Исполнительного кодекса, была установлена чрезмерно низкая температура в этих помещениях. По словам сотрудников, существующая система не позволяет равномерный обогрев всех помещений пенитенциарного учреждения. Одновременно, согласно отчету о деятельности Пенитенциара № 3 Леова, представленному в Департамент Пенитенциарных Учреждений, в список организационных мероприятий проведенных в течение года, были включены работы по ремонту отопительных котлов и подключение дисциплинарного изолятора к центральной системе отопления. Тем не менее, во время посещения от 17 февраля 2010 рабочая группа установила чрезмерно низкую температуру в дисциплинарном изоляторе. Именно температура ниже установленной нормы в 18° С (ст. 466 Устава отбывания наказания заключенными) стала причиной объявления голодовки группой заключенных, которые обратились с жалобой к парламентским адвокатам. Несмотря на это, в список приоритетов на 2010 год в части обеспечения нормального функционирования отопительной системы была включена лишь замена дымохода центральной котельной.

В этом контексте парламентский адвокат неоднократно выражал обеспокоенность по поводу таких ситуаций, в которых организационные меры не зависят от финансовой конъюнктуры. Тем не менее, ничего и никогда не избавит государство от обязательств, взятых на себя вместе с присоединением к международным организациям и от риска быть осужденным в Европейском Суде по Правам Человека.

¹⁵⁸ Отрывки из второго Доклада [CPT/Inf (92) 3].

Были выявлены недостатки и в процессе обеспечения условий проживания заключенных, соответствующих минимальным стандартам и рекомендациям международных организаций. Санитарно-гигиеническое состояние жилых помещений требует улучшения, так как некоторые стены покрыты плесенью. Заключенные жаловались на отсутствие постельного белья и матрасов которые, согласно статье 470 Устава отбывания наказания заключенными должны быть обеспечены администрацией учреждения. Качество искусственного освещения в жилых помещениях не позволяет заключенным читать или трудиться, что противоречит Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными.¹⁵⁹

В 2010 году парламентский адвокат продолжил анализировать информацию об оперативной обстановке в пенитенциарных учреждениях с помощью специальных уведомлений. Согласно эти данным, в 2010 году в пенитенциарном учреждении № 3 Леова были зарегистрированы 77 случаев объявления голодовки, в 43 случаях заключенные не были согласны с действиями\бездействием администрации пенитенциарного учреждения. Также, были зарегистрированы 35 случаев самоотравливания, в 16 случаях заключенные небыли согласны с действиями\бездействием администрации. Администрации этого учреждения неоднократно было рекомендовано перейти на новый уровень отношений между персоналом и заключенными.

В этом контексте необходимо консолидировать профессиональную подготовку сотрудников, так как в повседневной деятельности персонала чувствуется формальный подход к профессиональному обучению. В Рекомендации R (2006)2 Комитета Министров Совета Европы¹⁶⁰ «Европейские пенитенциарные правила», Комитет отметил важную роль общей и специализированной подготовки персонала, поддержанию и повышению знаний и профессиональных навыков.

Еще один аспект, отмеченный парламентским адвокатом во время посещения этого пенитенциарного учреждения связан с переводом заключенных для рассмотрения их заявлений в суде Леова. В части исполнения уголовного наказания, были отмечены некоторые организационные проблемы, которые создают, по мнению парламентских адвокатов, неудобства при переводе заключенных.

Так, согласно 12 судебным определениям, вынесенным судьей по уголовному преследованию и зарегистрированным в канцелярии комиссариата, заключенных

¹⁵⁹ www.dejure.md/library_upld/d218.doc

¹⁶⁰ <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=955747>

переводят согласно определенному графику: на первом этапе заключенного переводят из пенитенциарного учреждения №3 Леова в пенитенциарное учреждение № 5 Кахул, далее его переводят в изолятор временного содержания Комиссариата полиции Леова. Исполнение этих определений обеспечивается подразделениями Департамента Пенитенциарных Учреждений и администрациями соответствующих пенитенциарных учреждений. За финальный этап перевода отвечают подразделения Министерства Внутренних Дел, которые сопровождают заключенного в зал судебных заседаний.

С точки зрения применения более благоприятного уголовного закона при окончательном наказании согласно положениям статьи 10/1 Уголовного кодекса и возможных поправок в части рассмотрения этих случаев судебными инстанциями, парламентский адвокат рекомендовал органам власти инициировать организационные изменения, создав отряд сопровождения в каждом пенитенциарном учреждении, который будет обеспечивать сопровождение заключенных в пределах города. Парламентский адвокат считает, что эта инициатива позволит существенно упростить процесс рационального использования административных ресурсов.

Улучшение условий содержания в тюрьмах является одним из приоритетов парламентских адвокатов в качестве Национального механизма предупреждения пыток и одним из основных приоритетов Департамента Пенитенциарных Учреждений.

Во время посещения мест содержания под стражей ведутся беседы с заключенными и с сотрудниками. Выводы и рекомендации парламентских адвокатов передаются администрации учреждения, а в некоторых случаях – вышестоящим инстанциям.

Таким образом, в результате рекомендаций, направленных в адрес Министерства Юстиции, в пенитенциарном учреждении № 3 Леова были проведены существенные улучшения условий содержания: была обновлена отопительная система и установлены батареи, что позволяет обогреть камер в зимнее время года; были установлены новые раковины в дисциплинарном изоляторе для непрерывного обеспечения заключенных питьевой водой; был проведен косметический ремонт в жилых помещениях; был проведен текущий ремонт системы освещения; в жилых помещениях были установлены электрические лампочки; заключенным были выданы новые покрывала и матрасы. В целом, в результате вмешательства парламентских адвокатов ситуация в этом учреждении в корне изменилась.

Что касается питания заключенных, следует отметить, что внутренние правовые документы соответствуют международным стандартам.¹⁶¹ Организация питания заключенных осуществляется из государственного бюджета, с соблюдением минимальных норм утвержденных Правительством. Заключенные обеспечены 3-разовым бесплатным питанием, в определенные часы. Для заключенных беременных и кормящих матерей, для несовершеннолетних заключенных, для заключенных, привлеченных к работам в тяжелых и вредных условиях, а также для больных заключенных, инвалидов I и II группы утверждаются специальные нормы питания. Одновременно, законом не допускается уменьшение количества, снижение качества и калорийности выдаваемого осужденному питания в качестве меры наказания. Осужденным обеспечивается постоянный доступ к питьевой воде.¹⁶²

В обеспечение вышеназванных положений, Постановлением Правительства № 609 от 29.05.2006 были утверждены минимальные нормы ежедневного питания и обеспечения заключенных предметами личной гигиены и моющими средствами.

Несмотря на то, что в 2010 году качество питания заключенных значительно улучшилось, заключенные продолжают затрагивать этот вопрос во время посещения пенитенциарных учреждений.

В основном, такие жалобы поступали из пенитенциарного учреждения № 17 Резина.

Во время посещения пенитенциарного учреждения № 17 Резина заключенные утверждали, что пища плохого качества и недостаточного количества, однообразна и готовится в ненадлежащих условиях. Расположение кухни, санитарно-гигиеническое состояние котлов, в которых готовится пища, вызвали глубокую обеспокоенность парламентского адвоката. Заключенные предъявили претензии к качеству пищи и постоянному отсутствию мясных продуктов. По утверждениям сотрудников учреждения, в ежедневном рационе заключенных присутствуют мясо и рыба. Тем не менее, проверка котлов подтвердила жалобы заключенных по поводу отсутствия в их рационе мясных продуктов, несмотря на то, что на складе были замечены мясные продукты. Это

¹⁶¹ Пар.22 Европейские пенитенциарные правила, Рекомендация Комитета Министров **REC(2006)2**, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>: В соответствии с требованиями, установленными органами здравоохранения, администрация предоставляет заключенным в отведенное для этого время должным образом приготовленную и поданную еду, удовлетворяющую, с точки зрения качества и количества, разработанным нормам питания и требованиям современной гигиены, с учетом возраста, состояния здоровья, характера труда и, насколько это возможно, религии и культурных традиций заключенных. Каждый заключенный должен иметь доступ к питьевой воде.

¹⁶² Ст. 228 Исполнительного кодекса № 442 от 24.12.2004.

свидетельствует о нарушении Постановления правительства № 609 от 29 мая 2006г., согласно которому заключенному ежедневно полагаются 85 г. мяса или рыбы.

Согласно Приказу Министерства Юстиции об утверждении Положения об организации питания заключенных в пенитенциарных учреждениях №512 от 26.12.2007, начальник столовой обязан осуществлять контроль за полнотой закладки продуктов в котел, соблюдением технологии приготовления пищи, выходом и качеством готовой пищи, правильным ведением книги учета контроля за качеством приготовления пищи.

Таким образом, отсутствие мясных продуктов и, возможно, халатность администрации могут считаться упущением в обеспечении продуктами питания. В деле *Островер против Молдовы* Суд признал нарушение статьи 3 Конвенции в связи с качеством и количеством пищи.

Что касается изложенной ситуации, Департамент Пенитенциарных Учреждений сообщил парламентскому адвокату, что предоставление мяса и рыбы осуществляется по возможности. Учитывая тяжелое финансовое положение в 2010 году, заключенные пенитенциарного учреждения № 17 Резина были обеспечены мясными продуктами в объеме 75% от необходимого количества, рыбными продуктами – в объеме 80%. В этой связи Министерство Юстиции предоставило информацию о расходах на обеспечения питания заключенных. Таким образом, в 2010 году из государственного бюджета были выделены 24,05 млн. леев на питание заключенных, в то время как реальные потребности составляли 29,05 млн. леев. На ежедневное питание одного заключенного в 2010 году были потрачены 10,24 леев, при необходимости в 12,35 леев. Зачастую этот аргумент служил для администрации пенитенциарных учреждений основанием для оправдания невозможности обеспечения заключенных мясными и рыбными продуктами.

На рекомендации парламентских адвокатов, направленные органам власти ввиду обеспечения питания согласно действующему законодательству, Министерство Юстиции, по согласованию с Департаментом Пенитенциарных Учреждений, заверило в принятии необходимых организационно-финансовых мер для их исполнения.

В этом контексте, по данным министерства, замена отсутствующих продуктов питания осуществляется согласно Приказу Министерства Юстиции № 100 от 7 марта 2007, что способствует сохранению калорийности продуктов. В отсутствие мясных и рыбных продуктов в питание заключенных включаются мясные консервы. На протяжении 2009-2011 лет в дополнение к ежедневным минимальным нормам питания в рацион были включены рис, гречка, фасоль, горох.

Во избежание нарушений законодательства об организации питания заключенных, при разработке государственного бюджета на 2011 год, в разделе «питание специального

контингента» в Министерство Финансов была представлена и аргументирована сумма в 29409,2 тыс. Леев, из которых 20409,2 тыс. леев предполагается покрыть за счет государственного бюджета, и 9000,0 тыс. леев за счет финансовых средств Министерства Юстиции, накопленных в связи с оказанием услуг апостиля.

Следует отметить, что в развивающихся странах тяжелое экономическое положение часто приводится в качестве аргумента в оправдание нарушения прав человека. Европейский Суд по Правам Человека неоднократно отмечал, что отсутствие ресурсов в принципе не может оправдать условия содержания в тюрьмах, которые являются настолько плохими, что не соответствуют статье 3 Конвенции. В этих условиях, экономическое положение страны могло бы объяснить некоторые случаи нарушения статьи, но не может их оправдать. Таким образом, Европейский Суд не принимает во внимание экономическое положение страны при решении вопроса о нарушении прав человека.

Из разговоров с представителями администрации пенитенциарных учреждений (ПУ № 3 Леова, ПУ № 18 Брэнешть) следует, что организация питания заключенных согласно требованиям Постановления Правительства № 609 от 29 мая 2006 г. на сегодняшний день невозможна.

Санитарное состояние пищевых блоков на момент посещения пенитенциарного учреждения № 4 Крикова (27 апреля 2010 г.) не требовало подтверждения специалистов в этой области, так как оно было очевидным. Члены рабочей группы посетили и столовую учреждения. По заверениям администрации, суточная норма довольствия соответствует полностью требованиям Постановления Правительства о минимальных нормах ежедневного питания и обеспечения заключенных предметами личной гигиены и моющими средствами №.609 от 29 мая 2006. В беседах с парламентским адвокатом заключенные выражали недовольство качеством, количеством и ассортиментом продуктов питания. По мнению парламентского адвоката, низкая питательная ценность продуктов, их неудовлетворительное качество и несоблюдение санитарно-гигиенических норм при хранении и приготовлении продуктов являются факторами риска для возникновения заболеваний желудочно-кишечного тракта.

В этих условиях парламентский адвокат отметил недостаточное исполнение своих обязанностей медицинской службой пенитенциарного учреждения, которая должна регулярно проверять санитарно-гигиеническое состояние помещений и территории

пенитенциарного учреждения, и в случае необходимости представить начальнику пенитенциарного учреждения доклад и рекомендации о принятии надлежащих мер.¹⁶³

На момент посещения, на информационном панно в столовой отсутствовала раскладка продуктов. В раскладке продуктов должны указываться суточная норма довольствия и энергетическая ценность продуктов. Согласно требованиям пункта 32 Приказа Министерства Юстиции № 512 от 26 декабря 2007 об утверждении Положения об организации питания заключенных в пенитенциарных учреждениях, раскладки продуктов составляются начальником отдела тыла учреждения совместно с начальником медицинской части. Подписывает раскладки заместитель начальника учреждения по тылу (начальник отдела тыла) и начальник медицинской части. Утверждает раскладку продуктов начальник учреждения.

Во время посещения было установлено, что столовая находилась в плачевном состоянии, и не позволяла приготовление пищи в соответствующих санитарно-гигиенических условиях. Вентиляционная система была в неисправном состоянии. В качестве емкостей для мытья грязной посуды использовались несколько больших ванн, которые были в неудовлетворительном гигиеническом состоянии.

В помещении для приготовления горячей пищи также не соблюдались санитарно-гигиенические требования. Пища готовилась в больших кастрюлях и распределялась с помощью деформированной алюминиевой кастрюли с длинной деревянной ручкой. Пол был чрезмерно мокрым. В этом помещении отсутствовал весь необходимый инвентарь. В овощном цехе были установлены две дольшие ванны с чрезмерным износом. Согласно пункту 20 Приказа № 512 удаление производственных стоков производится только через закрытую систему канализации. Это требование не соблюдается, и после чистки овощей вода выливается непосредственно в сток.

На рекомендацию парламентского адвоката по поводу необходимости устранения выявленных нарушений, администрация пенитенциарного учреждения разработала смету расходов на ремонт цеха для приготовления пищи и других помещений пищеблока. Также, эти помещения были оборудованы специальным инвентарем для уборки и распределения пищи.

В этих условиях представляется полезным, что законодательство позволяет осужденным получать посылки, передачи и бандероли и хранить продукты питания в неограниченном количестве, за исключением тех, которые требуют перед употреблением

¹⁶³ Ст.233 Исполнительного кодекса № 442 от 24 декабря 2004.

тепловой обработки, и спиртных напитков.¹⁶⁴ Но многих заключенных родственники или друзья игнорируют, другие происходят из очень бедных семей, у которых нет возможности передавать посылки и передачи. Парламентские адвокаты озабочены тем, что сегодня еще встречаются случаи запоздалого вручения продуктовых пакетов с тем, чтобы показать превосходство администрации пенитенциарного учреждения перед заключенными.

Проблема *санитарных условий, освещения и вентиляции* актуальна для всех пенитенциарных учреждений, за исключением пенитенциарных учреждений №1 Тараклия и № 7 Руска.

Республика Молдова унаследовала устаревшие тюрьмы, со старыми постройками лагерного типа, соответствующими советским стандартам. Эти типы тюрем не соответствуют стандартам и требованиям национальных и международных документов, а финансовые возможности государства не позволяют их перестроить.

В пенитенциарных учреждениях, за исключением учреждений со статусом изолятора уголовного преследования и пенитенциарного учреждения № 1 Тараклия, осужденные размещены в больших спальнях, которые не могут в полной мере обеспечить заключенным нормальное проживание: пространство для сна, пространство для дневных занятий и санитарный блок. Заключенные содержатся в переполненных, темных, сырых помещениях, которые не оборудованы вентиляционными системами и в которых преобладает дым сигарет. В некоторых пенитенциарных учреждениях двухуровневые кровати препятствуют проникновению дневного света.

Парламентский адвокат возражает против принципа, согласно которому обеспечивается проживание осужденных в тюрьмах закрытого типа, особенно в тех случаях, когда осужденные вынуждены находиться в тесных и антисанитарных помещениях. Безусловно, финансовый фактор по-прежнему определяет существование пространств для коллективного содержания заключенных вместо индивидуальных камер. Однако есть мало аргументов в пользу и много - против системы коллективного проживания осужденных в одном помещении.

Возрастает риск запугивания и насилия, что способствует развитию тюремной субкультуры. В таких условиях надлежащий контроль со стороны персонала становится чрезвычайно трудным или невозможным. В частности, в случае массовых волнений в тюрьме нельзя избежать вмешательства извне с чрезмерным использованием силы.

¹⁶⁴ Ст.230 Исполнительного кодекса №.442 от 24.12.2004, Мониторул Официал №.34-35/112 от 03.03.2005; ст.87, 163 п.а) Устава отбывания наказания заключенными, утвержденного Постановлением Правительства №583 от 26.05.2006, Мониторул Официал №91-94/676 от 16.06.2006

Используя такие методы подходящее распределение каждого осужденного, основанного на оценке рисков и необходимости, становится практически невозможным. Все эти проблемы усиливаются, когда численность заключенных превышает разумное количество. Более того, в такой ситуации, чрезмерное использование туалетов и раковин, недостаточная вентиляция приводят к неприемлемым условиям содержания. Парламентский адвокат подчеркивает, что переход от больших помещений к меньшим пространствам для содержания осужденных должен сопровождаться мерами, способными гарантировать, что заключенные будут находиться разумную часть дня вне жилого блока, и будут вовлечены в различные мероприятия.

Иногда во время посещения пенитенциарных учреждений перед окнами можно заметить всевозможные устройства и конструкции, которые ограничивают доступ дневного света и свежего воздуха. Парламентские адвокат признает необходимость принятия специальных мер безопасности в некоторых случаях, но такие меры должны быть исключением. Это требует рассмотрения компетентными органами случая каждого заключенного в отдельности, ввиду определения необходимости применения специальных мер безопасности. Более того, при необходимости их применения ни в коем случае нельзя допускать ограничение дневного света и свежего воздуха. Ведь речь идет о жизненно важных элементах, необходимых для существования каждого человека. Их отсутствие создает благоприятные условия для распространения многих болезней, особенно туберкулеза.

Таким образом, во время посещения пенитенциарного учреждения № 2 Липкань 29 октября 2010 г., в жилых помещениях для несовершеннолетних были обнаружены окна, которые препятствуют проникновению дневного света. Парламентский адвокат признает тот факт, что создание нормальных условий содержания может быть дорогостоящим и предполагает существенные финансовые ресурсы. Тем не менее, удаление всевозможных конструкций с окон (и установка, в исключительных случаях, других устройств для обеспечения мер безопасности) не требует значительных инвестиций, и в то же время будет полезным для заключенных.

Во время посещения пенитенциарного учреждения № 6 Сорока, 13 июля 2010 г., окна в жилых помещениях были закрыты металлическими ставнями, тем самым препятствуя проникновению дневного света. В помещениях отсутствовали лампочки, камеры дисциплинарного изолятора были оснащены окнами маленьких размеров, которые не соответствуют международным стандартам. (Нормы Комитета предупреждения пыток, Рекомендация R(2006)2 Комитета Министров Совета Европы, Резолюция 663С Социально-экономического совета ООН, Резолюция 43/173 Генеральной ассамблеи

ООН). Парламентский адвокат рекомендовал властям устранить выявленные недостатки, отметив, что согласно международным стандартам, во всех местах, где заключенные должны жить и работать, окна должны быть достаточно большими, чтобы заключенные могли читать или трудиться при естественном освещении в нормальных условиях. Искусственное освещение должно соответствовать общепринятым техническим нормам. Одновременно, окна должны быть расположены таким образом, чтобы обеспечить приток свежего воздуха.

Департамент Пенитенциарных Учреждений отметил, что дисциплинарный изолятор из пенитенциарного учреждения № 6 Сорока находится в аварийном состоянии и его эксплуатация приостановлена. Тем не менее, во время последующих посещений в этих помещениях продолжали содержаться осужденные. Парламентские адвокаты выражают недоумение и беспокойство в связи с несоответствием между декларациями администрации и увиденным собственными глазами.

Серьезная ситуация зарегистрирована в камерах для карантина, транзита и дисциплинарного изолятора пенитенциарных учреждений. По прибытии в пенитенциарное учреждение осужденный помещается в карантинное помещение на срок до 15 дней, в течение которого он подвергается медицинскому освидетельствованию на предмет определения состояния здоровья и трудоспособности и назначения при необходимости индивидуального лечения¹⁶⁵.

В пенитенциарном учреждении № 3 Леова карантинное помещение характеризуется чрезмерной влажностью и обильным сигаретным дымом. Следует отметить, что условия содержания в карантинных помещениях привлекли внимание членов международных делегаций, которые инспектировали пенитенциарные учреждения Республики Молдова.

На протяжении 2010 года в адрес парламентских адвокатов поступили обращения от заключенных, которые утверждали, что становятся жертвами плохого обращения в случае несогласия с действиями\бездействием администрации. Некоторые заключенные отметили формальности отношений между персоналом учреждения и осужденными, так как персонал не считает словесное общение важной частью своей работы.

Тот факт, что во время посещения пенитенциарного учреждения № 4 Крикова, 27 апреля 2010 г., 36 осужденных находились в изоляции в связи с необходимостью обеспечения личной безопасности (проблемы с другими заключенными), свидетельствует о натянутых отношениях между ними. Согласно требованиям ст. 206 исполнительного

¹⁶⁵ Ст. 200 ч.(6) Исполнительного кодекса № 442 от 24 декабря 2004.

кодекса и пунктам 129-135 Устава отбывания наказания заключенными, при возникновении угрозы личной безопасности осужденного он вправе обратиться с заявлением об обеспечении личной безопасности к любому должностному лицу пенитенциарного учреждения. В этом случае администрация обязана немедленно принять меры для обеспечения личной безопасности осужденного. При изолировании осужденного для обеспечения его безопасности в пенитенциарном учреждении № 4 используются камеры дисциплинарных изоляторов, которые на момент посещения находились в неудовлетворительном состоянии. Срок содержания в дисциплинарном изоляторе не может превышать 30 дней, но он может быть продлен при необходимости, с разрешения прокурора по надзору за соблюдением законов в пенитенциарном учреждении.

Во время превентивного посещения этого пенитенциарного учреждения, 27 апреля 2010 г., парламентский адвокат установил несоответствие условий содержания в дисциплинарном изоляторе с требованиями законодательства. Так, эксплуатация камеры № 3 была приостановлена в связи с недостаточным освещением и проветриванием.

Тем не менее, следует отметить и положительные аспекты отношения сотрудников пенитенциарной системы к осужденным.

В камерах дисциплинарного изолятора содержатся осужденные, на которых было наложено дисциплинарное взыскание в виде водворения в дисциплинарный изолятор, а также помещенные временно, до прихода начальника пенитенциарного учреждения. Вместе с ними в этих камерах содержатся осужденные, изолированные в связи с необходимостью обеспечения их безопасности.

Во время посещения пенитенциарного учреждения № 13 Кишинэу, 29 сентября 2010, парламентский адвокат отметил несоответствие камеры 47 национальным и международным стандартам, которая на момент посещения использовалась в качестве карцера. Антисанитарное состояние стен, холодный бетонный пол, повышенная влажность – основная характеристика этого помещения, расположенного в подвале учреждения. Еще один выявленный недостаток связан с неисполнением требований статьи 226 ч. (1) Исполнительного кодекса в части обеспечения возможности осужденным отправлять свои физические потребности в гигиенических и не унижающих достоинство человека условиях. Таким образом, туалеты расположены рядом с кроватями, осужденные не обеспечены постоянно питьевой водой и лишены возможности поддерживать ежедневно личную гигиену. Краны, которые служат источником питьевой воды, расположены над туалетами и служат одновременно источником воды для смыва.

Такое положение дел было зарегистрировано и в пенитенциарном учреждении № 11 Бэлць, во время посещения от 20 августа 2010 г. Установлено, что камеры дисциплинарного изолятора маленьких размеров, в них оборудованы санитарные углы, которые являются настоящим очагом инфекции. В этих камерах над туалетом установлен кран, который одновременно служит и для слива воды, и источником воды для умывания. Не всегда туалет разделен от жилой площади камеры, что не позволяет обеспечить необходимую интимность. Совокупность этих условий крайне неблагоприятна для заключенных.

В Пенитенциарном учреждении № 8 Бендер, ремонт в камерах дисциплинарного изолятора не проводился долгое время. Более того, в этих камерах заключенные не могут принимать пищу в связи с отсутствием адекватных гигиенических условий и необходимых предметов. В некоторых камерах отсутствуют окна с прямым доступом к дневному свету, так как окна прикрыты металлическими щитами.

В этой связи в рамках деятельности Национального механизма предупреждения пыток член Консультативного совета Вячеслав Урсу на протяжении 2010 года осуществлял мониторинг соблюдения прав человека в пенитенциарных учреждениях № 8 и № 11, расположенных в муниципии Бендер. Во время посещения этих пенитенциарных учреждений были выявлены те же проблемы, характерные для всех пенитенциарных учреждений страны.

В результате посещения пенитенциарного учреждения № 12 следует отметить несоответствующие условия содержания, особенно в камерах последнего этажа жилого корпуса. Из-за старой, неотремонтированной крыши дождевая вода попадает в помещения. Канализация используется и для эвакуации дождевой воды. Во время сильных дождей помещение, в котором расположен туалет, наполняется водой. Из-за канализационных труб в помещениях постоянно присутствует неприятный запах. После вмешательства парламентского адвоката эта проблема была разрешена.

Из бесед с заключенными следует, что зачастую объяснение прав и обязанностей осужденных, помещенных в карантин, сводится к подписанию листа, который содержит соответствующую информацию, без получения необходимых разъяснений. В этой связи следует отметить, что в период нахождения заключенных в карантине, который длится до 15 дней, до их сведения должны доводиться на государственном или другом понятном им языке положения Уголовного кодекса, касающиеся исполнения наказания, Исполнительного кодекса, Закона о доступе к информации, Устава отбывания наказания заключенными, приказов, изданных на основании Исполнительного кодекса, и Положение о внутреннем распорядке соответствующего пенитенциарного учреждения, а

также их изменения. Заключение должны информироваться относительно их прав, обязанностей и запретов, использования технических средств охраны, которые могут подвергать опасности их жизнь или здоровье, о случаях и условиях применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Во всех пенитенциарных учреждениях, на информационных панно, расположенных в жилых помещениях, отсутствует необходимая информация о правилах внутреннего распорядка, права и обязанности заключенных.

Состояние банных комнат отличается от учреждения к учреждению. В некоторых пенитенциарных учреждениях они содержатся в хорошем состоянии вопреки ограниченным финансовым средствам (Пенитенциарное учреждение № 11 Бэлць), в других были проведены ремонтные работы после вмешательства парламентского адвоката (Пенитенциарные учреждения № 2 Липкань, корпус для несовершеннолетних № 3 Леова, № 18 Брэнешть).

Хотя Постановлением Правительства о минимальных нормах ежедневного питания и обеспечения заключенных предметами личной гигиены и моющими средствами № 609 от 29.05.2006 предусмотрены нормы обеспечения мылом туалетным банном и другими предметами личной гигиены, эти положения остались нереализованными и в 2010 году.

В контексте условий содержания были отмечены некоторые системные недостатки, которые необходимо решить с максимальной осторожностью.

К парламентскому адвокату обратился заключенный И.Х., отбывающий наказание в пенитенциарном учреждении № 1 Тараклия. В своей жалобе заявитель сослался на то, что с момента перевода в это пенитенциарное учреждение был помещен в камеру с курящими заключенными. По его утверждениям, он никогда не курил и проживание в одной камере с курящими осужденными является для него неприемлемым. Заявитель сообщил, что в камере с площадью в 40,9 м² содержались заключенных. Заявитель отметил, что обращался к администрации учреждения по поводу перевода в другую камеру, но получил отказ.

Все обстоятельства, изложенные в этой жалобе, подлежат критике Европейским Судом по правам человека в части раздельного содержания курящих и некурящих осужденных. Такое положение дел было установлено во время многочисленных бесед с заключенными.

В этом контексте наглядным примером служит решение Суда *Островар против Молдовы* от 13 сентября 2005г. В положении, когда некоторые ответственные лица не

торопятся соблюдать требования, представленные Правительству страны, трудно предсказать насколько серьезным должно быть замечание, чтобы вызвать реакцию ответственного должностного лица.

Можно провести параллель с решением *Флоря против Румынии* от 14 октября 2010 г. заявитель содержался в одном помещении с 120 заключенными, 90% которых курили. По заявлению румынского Правительства заявитель не исчерпал внутренние пути обжалования. Однако Суд доказал обратное – заявитель неоднократно обращался к тюремной администрации. Следовательно. Суд опроверг доводы Правительства в условиях, когда не уточнилось, каким именно способом условия содержания могли быть улучшены путем использования внутренних путей обжалования.

Таки образом Суд напоминает в своих решениях о том, что государства должны обеспечить каждому заключенному уважение человеческого достоинства и оказывать дополнительную защиту уязвимым лицам.

В результате вмешательства парламентского адвоката, Департамент пенитенциарных Учреждений начал процесс оценки заключенных согласно вышеназванному критерию и рассмотрение возможности пересмотра нормативных актов, ввиду обеспечения международных стандартов в вопросе о пассивном курении в тюрьмах.

Пытки и жестокое обращение

В контексте национальных действий по предупреждению пыток, Министерство Юстиции является важным партнером в обеспечении сотрудничества в сфере соблюдения прав и свобод человека. Однако, для создания благоприятной обстановки в местах лишения свободы и надлежащего исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства, следует отметить что администрация некоторых пенитенциарных учреждений (№ 3, 5, 10, 16 и 18) информирует парламентских адвокатов о чрезвычайных ситуациях. Ежедневно на электронный адрес Центра по Правам Человека поступают специальные сообщения об оперативной обстановке в пенитенциарной системе в последние 24 часа.

В 2010 году в Центр по Правам Человека были зарегистрированы более 30 обращений от осужденных по поводу жестокого обращения: 14 из них были переданы для рассмотрения в надлежащие органы, и 17 были рассмотрены при содействии органов прокуратуры. Что касается специальных сообщений, представленных парламентскому адвокату на основании статьи. 232 ч. (3) Исполнительного кодекса, парламентский адвокат доказал на практике важность предоставляемой информации во исполнение

полномочий по предупреждению пыток (например, начало уголовного преследования вследствие жестокого обращения с гражданином К.С. в пенитенциарном учреждении № 13 Кишинэу, до настоящего времени проводятся действия по уголовному преследованию).

В этом контексте Департамент Пенитенциарных Учреждений был призван принять необходимые меры для того, чтобы вся информация о пытках и жестоком обращении поступала к парламентским адвокатам из всех пенитенциарных учреждений. В настоящее время некоторые сотрудники Департамента Пенитенциарных учреждений игнорируют законодательные положения (администрация ПУ 13 Кишинэу не проинформировала парламентского адвоката о телесных повреждениях, выявленных у заключенного Л.А.).

Так, 24 мая 2010 г. в Центр по Правам Человека поступило обращение от заключенного Л.А., который находился в пенитенциарном учреждении № 13 Кишинэу. Заявитель отметил, что подвергался жестокому обращению сотрудниками этого учреждения.

По словам заявителя, 21 мая 2010 г. приблизительно в 14⁰⁰-15⁰⁰, представители администрации пенитенциарного учреждения провели в камере обыск, во время которого заявителя держали за горло и душили, швыряли об стену. После этого, на место инцидента были вызваны по тревоге сотрудники оперативной группы, которые завернули заключенному руки за спину и провели его в один из кабинетов. Заявитель утверждает, что был уложен на стол и был избит резиновыми дубинками сотрудниками учреждения, среди которых находился и представитель службы безопасности В.К. Далее, заключенный был подвергнут медицинскому обследованию начальником медицинской службы пенитенциарного учреждения № 13. Врач, проводивший обследование, не проинформировал парламентского адвоката об этом инциденте.

В связи с этим парламентский адвокат отметил неисполнение положений статьи 232 ч (3) Исполнительного кодекса в части неисполнения врачом обязанности уведомить парламентского адвоката в случае, если им установлено, что осужденный подвергался пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство, либо иному жестокому обращению. Согласно требованиям этой нормы врач обязан указать в медицинской карточке установленные в связи с этим факты и заявления осужденного. Таки, согласно заявлениям осужденного Л.А., вопреки его требованиям провести медицинское освидетельствование и оказать медицинскую помощь, персонал медицинской службы не исполнил должным образом свои служебные обязанности.

Более того, врач должен быть освобожден от бремени «констатирования» пытки, так как его профессиональные навыки слишком ограничены для этого. Одновременно, его заключение, сформулированное согласно требованиям Стамбульского протокола, и вовремя доведенное до сведения прокурора может служить основанием для эффективного расследования в свете статьи 3 Конвенции. *В этой связи Центр по Правам Человека формулирует новое предложение по концептуальному реформированию пенитенциарной системы – пенитенциарная медицинская служба должна стать независимым подразделением Министерства Здравоохранения.*

Бездействие врачей этого же учреждения было установлено 31 мая 2010 г., когда к 21 заключенным применялась физическая сила и специальные средства. Соответствующая информация поступила в Департамент Пенитенциарных Учреждений и в муниципальную Прокуратуру. В медицинские карточки не были включены анамнез, объективные данные, диагноз и рекомендации. Необходимо отметить, что согласно параграфам 83-84 Стамбульского протокола (Принципы эффективного расследования и документирования пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, которые были включены в качестве приложения в резолюцию 55/89 от 4 декабря 2000 Генеральной Ассамблеи ООН), медицинские эксперты, участвующие в расследовании случаев пыток или жестокого обращения должны всегда руководствоваться самыми высокими этическими нормами и, в частности, получать осознанное согласие до проведения любой экспертизы и обследования. Экспертиза должна соответствовать установленным стандартам медицинской практики. Отчет должен носить конфиденциальный характер и должен быть доведен до сведения обследуемого лица или назначенного им представителя. Должны запрашиваться и заноситься в отчет мнения обследуемого и его представителя в отношении того, как проводилась экспертиза. Отчет должен представляться, если это требуется, в письменном виде органу или лицу, ответственному за расследование предполагаемых случаев пыток или жестокого обращения. Государство обязано обеспечить его безопасное представление этому органу или лицам. Отчет не должен передаваться никаким другим лицам, кроме как с согласия обследуемого или по постановлению суда, в полномочия которого входит обеспечивать такую передачу.

В контексте изложенного, и на основании статьи 28 ч (1) Закона о парламентских адвокатах № 1349 от 17 октября 1997 г., парламентский адвокат обратился в Департамент Пенитенциарных Учреждений с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства в связи с несоответствующим исполнением должностных обязанностей сотрудниками медицинской службы, согласно требованиям ст. 232 ч. (3) Исполнительного

кодекса. Департамент пенитенциарных Учреждений отклонил ходатайство парламентского адвоката со ссылкой на несовместимость статуса начальника медицинской службы пенитенциарного учреждения № 13 Кишинэу с качеством эксперта согласно Стамбульскому протоколу.

Персонал пенитенциарных учреждений вынужден иногда использовать силу, чтобы контролировать заключенных, совершающих акты насилия, и в исключительных случаях, прибегать к методам физического воздействия. В этих ситуациях явно существует высокая степень риска жестокого обращения с заключенными и поэтому возникает необходимость в особых гарантиях соблюдения прав.

Заключенный, против которого использовались какие-либо средства физического воздействия, должен иметь право на немедленный осмотр и, в случае необходимости, на медицинскую помощь. Осмотр должен проводиться вне пределов слышимости и, желательно, видимости не медицинского персонала. Результаты осмотра (включая любые относящиеся к делу заявления данного заключенного и выводы врача) должны быть официально запротоколированы и предоставлены заключенному. В тех редких случаях, когда требуется применение средств физического воздействия, заключенный должен находиться под постоянным и надлежащим надзором. Кроме того, средства принуждения должны быть отменены при самой первой возможности; их никогда не следует применять или продлевать их использование в качестве наказания. Наконец, следует вести записи всех случаев применения силы против заключенных.

В связи с этим еще одна категория жалоб заключенных связана с необоснованным применением силы сотрудниками пенитенциарной системы, особенно специальных средств и физического воздействия.

В Центр по Правам Человека поступили обращения от заключенных Г.В. и С.С., содержащихся в пенитенциарном учреждении № 6 Сорока в связи с нарушением конституционного права на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность. По их утверждениям, во время обыска сотрудники учреждения разбили мебель, посуду, аудио и видео технику. Сами заявители были помещены в дисциплинарный изолятор и избиты в связи с тем, что попросили сотрудников пенитенциара использовать перчатки во время обыска. Парламентский адвокат попросил содействие органов прокуратуры в организации проверки изложенных обстоятельств. В результате проведенного расследования было установлено, что вышеупомянутым заключенным была применена физическая сила согласно требованиям ст. 223 Исполнительного кодекса, в связи с оказанием сопротивления во время обыска. В этом случае органы прокуратуры вынесли постановление об отказе начать уголовное преследование на основании того, что во время

применения физической силы сотрудники пенитенциарного учреждения не превысили своих полномочий.

В этом контексте следует отметить дело *Савицкий против Молдовы*, в котором Суд отметил, что физическая сила использованная сотрудниками правоохранительных органов во время задержания заявителя не была оправдана в конкретных обстоятельствах этого дела. Также, Суд отметил, что любое применение силы, которое не было обусловлено поведением задержанного лица, унижает человеческое достоинство и является нарушением статьи 3 Конвенции.

Замечания Страсбургского Суда по этому делу актуальны и в случае заключенного П.В., отбывающего срок наказания в пенитенциарном учреждении № 16 Прункул. Согласно информационной записке, поступившей в Центр по Правам Человека, заключенный попытался утаить запрещенный предмет. На законные требования сотрудников учреждения выдать запрещенный предмет и прекратить противозаконные действия, заключенный не отреагировал. Более того он вел себя агрессивно и оказал сопротивление во время обыска. Согласно статье 223 Исполнительного кодекса к осужденному была применена физическая сила. В ходе медицинского освидетельствования были установлены телесные повреждения, которые свидетельствовали о непропорциональном и необоснованном применении силы. Руководствуясь принципом «предела разумно необходимого», парламентский адвокат обратился в Прокуратуру сект. Буюкань, мун. Кишинэу, с ходатайством о начале уголовного преследования. Как и в предыдущем случае, прокуратура вынесла постановление об отказе начать уголовное преследование.

Перевод «неудобных» заключенных еще одна отрицательная практика, вызывающая обеспокоенность парламентского адвоката. В 2010 году в Центр по Правам Человека поступило 21 обращение от заявителей, которые считали, что их перевод в другое пенитенциарное учреждение был использован для оказания прямого психического воздействия.

Наглядным примером служит обращение заключенного Т.С., который выразил свое несогласие с условиями содержания в пенитенциарном учреждении № 3 Леова и с переводом в пенитенциарное учреждение № 9 Прункул. В результате посещения пенитенциарного учреждения № 3 Леова парламентский адвокат установил отклонение от положений Исполнительного кодекса и направил в Министерство Юстиции заключение с соответствующими рекомендациями. Тем не менее, заключенный обратился к парламентскому адвокату с новыми заявлениями, в которых выдвигает

обвинения против администрации учреждения за преследования в связи с предоставлением информации органам власти.

Решение о переводе заключенного Т.С. в пенитенциарное учреждение № 9 Прункул, принятое на второй день после посещения парламентским адвокатом пенитенциарного учреждения № 3 Леова, рискует быть оценено как преднамеренное причинение заявителю чувства тревоги и неполноценности, так как ему было известно о существовании определенных проблем с обеспечением его безопасности в пенитенциарном учреждении № 9 Прункул. Парламентский Адвокат сообщил в Департамент Пенитенциарных Учреждений о положениях статьи 23/1 ч. (2) Закона о парламентских адвокатах, согласно которым запрещается назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию, а также иным образом ущемлять лицо или организацию за сообщение парламентскому адвокату, членам консультативного совета и сопровождающим их лицам при осуществлении функции предупреждения пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания любой информации.

В контексте правовых норм и обвинений заключенного, Департаменту Пенитенциарных Учреждений было поручено провести проверку ввиду подтверждения или опровержения наличия оснований для его перевода в пенитенциарное учреждение № 9 Прункул, и исключить любые попытки отомстить или другие намеренные действия со стороны персонала. И Департамент пенитенциарных Учреждений, и Министерство Юстиции подтвердили необходимость перевода заключенного в связи с необходимостью обеспечения его личной безопасности, согласно требованиям ст. 206 Исполнительного кодекса.

Некоторые заключенные крайне сложные, и их перевод в другое пенитенциарное учреждение может быть иногда необходим. Однако непрерывный перевод из одного учреждения в другое может иметь очень опасное воздействие на их психическое и физическое состояние. Более того, такой заключенный будет испытывать трудности в поддержании контактов со своей семьей и адвокатом.

Общий эффект последовательных переводов на заключенного может расцениваться, в определенных обстоятельствах, как бесчеловечное и унижающее достоинство обращение.

К парламентскому адвокату неоднократно поступали ответы из Департамента Пенитенциарных Учреждений, в которых должностные лица, ответственные за необоснованные на первый взгляд переводы, ссылаются на общую необходимость

гарантировать безопасность заключенных и на другие причины безопасности, которые стали уже типовым образцом аргументирования таких ситуаций.

В заключение, парламентский адвокат подчеркивает необходимость профессиональной подготовки персонала правоприменительных органов, которая должна включать обучение в области прав человека. Необходимо также поощрять персонал в проявлении социальных и моральных качеств во время исполнения должностных обязанностей. В этом контексте, парламентский адвокат постоянно указывает в своих рекомендациях о необходимости улучшения личных достижений сотрудников на благо заключенных и в целях развития профессиональных навыков. Согласно ст. 48 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными (принятых на первом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в Женеве в 1955 году), все сотрудники мест заключения всегда должны вести себя и выполнять свои обязанности так, чтобы служить примером для заключенных и завоевывать их уважение. Очевидно, что не существует лучшей гарантии против жестокого обращения с заключенным, чем должным образом подготовленный пенитенциарный служащий. В этом контексте и в целях реформирования пенитенциарной системы следует интенсифицировать профессиональную подготовку сотрудников. Также следует внедрять новые методы перевоспитания осужденных, которые приведут к установлению соответствующих отношений с администрацией, основанных на толерантности и взаимном понимании. Основным критерием при подборе персонала должна стать способность к общению с людьми. В процессе обучения значительный акцент должен быть сделан на развитие навыков межличностных отношений, основанных на уважении человеческого достоинства. Владение такими навыками позволит пенитенциарному служащему разрядить ситуацию, которая могла бы в противном случае перерасти в акт насилия, и, в более широком смысле, будет вести к снижению напряженности и к улучшению качества жизни в полицейских и пенитенциарных учреждениях, к выгоде всех заинтересованных сторон.

Медицинские услуги

Отсутствие специализированного медицинского персонала является одной из основных проблем, с которыми сталкивается пенитенциарная система Республики Молдова. Ее разрешение оставлено на Департамент Пенитенциарных Учреждений. Но

парламентский адвокат считает, что не только это учреждение несет ответственность за обеспечение соблюдения конституционного права на охрану здоровья¹⁶⁶.

В этом контексте будет интересно проанализировать перечень вакантных должностей в медицинских службах пенитенциарных учреждений по состоянию на 26 декабря 2010 г.:

Департамент Пенитенциарных Учреждений

1. начальник, медицинское управление
2. заместитель начальника, одновременно начальник лечебной части и военно-врачебной комиссии
3. специалист, лечебная часть и военно-врачебная комиссия
4. специалист, фельдшер статист,
5. главный специалист врач психиатр, нарколог,

Пенитенциар №.1 Тараклия:

1. специалист психиатр
2. фармацевт

Пенитенциар № 2 Липкань:

1. начальник, врач
2. врач психиатр

Пенитенциар № 3 Леова

1. начальник, врач
2. специалист психиатр, нарколог
3. фельдшер
4. врач радиолог

Пенитенциар № 4 Крикова

1. начальник, врач
2. специалист терапевт

Пенитенциар № 5 Кахул

1. начальник, врач
2. фельдшер
3. врач стоматолог

Пенитенциар № 6 Сорока

1. специалист терапевт

Пенитенциар № 7 Руска

1. специалист психиатр, нарколог

Пенитенциар № 8 Бендер

1. специалист терапевт

¹⁶⁶ Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, structurii și efectivului limită ale aparatului central al acestuia nr. 777 din 27 noiembrie 2009.

Пенитенциар № 9 Прункул

штаты заполнены

Пенитенциар № 10 Гоян

1. специалист терапевт
2. фельдшер
3. психиатр нарколог
4. стоматолог
5. фармацевт

Пенитенциар № 11 Бэць

Штаты заполнены

Пенитенциар № 12 Бендер

1. специалист терапевт
2. специалист психиатр-нарколог
3. фармацевт

Пенитенциар № 13 Кишинэу

1. специалист фтизиатр
2. специалист психиатр-нарколог
3. медицинская сестра - 4 должности
4. лаборант радиолог
5. фельдшер
6. врач дерматовенеролог

Пенитенциар № 15 Крикова

1. специалист терапевт

Пенитенциар № 16 Прункул

1. заместитель начальника по лечебной части
2. специалист инфекционист, отделение инфекционных заболеваний
3. специалист фтизиатр, отделение инфекционных заболеваний
4. начальник, психоневрологическое отделение
5. специалист психиатр, психоневрологическое отделение
6. специалист невропатолог, психоневрологическое отделение
7. начальник отделения радиологии
8. специалист фтизиатр, отделение фтизиологии № 1
9. специалист фтизиолог, отделение фтизиологии № 2
10. специалист фтизиолог, отделение фтизиологии № 3
11. медицинская сестра – 4 должности
12. фармацевт
13. статист

Пенитенциар № 17 Резина

1. начальник медицинской службы
2. начальник фтизиологического отделения № 1
3. начальник фтизиологического отделения № 2
4. специалист фтизиатр – 3,5 должности
5. специалист терапевт
6. фельдшер
7. медицинская сестра – 2 должности

8. фельдшер лаборант бактериолог- 0.5 должности

9 . врач гинеколог – 0.25 должности

Пенитенциар № 18 Брэнешть

1. фельдшер

Что касается медицинской помощи в пенитенциарных учреждениях, она обеспечивается по мере необходимости или по обращениям, квалифицированным персоналом, бесплатно и в соответствии с законом. Каждое пенитенциарное учреждение должно иметь не менее одного врача общего профиля, одного стоматолога и одного врача-психиатра. Осужденные пользуются бесплатным медицинским лечением и бесплатными медикаментами.¹⁶⁷

В действительности, осуществление цитируемых норм остается проблематичным, в первую очередь из-за отсутствия специализированного медицинского персонала в пенитенциарных учреждениях. Во время посещения пенитенциарных учреждений установлено, что многие должности врача психиатра, фармацевта, фельдшера и другие категории медицинских работников остаются по-прежнему вакантными.

В процессе мониторинга медицинских услуг в пенитенциарных учреждениях, парламентский адвокат исследовал, вместе с общими стандартами доступа к врачу, систему медицинского обследования заключенных и его эффективность.

Одновременно, медицинская служба пенитенциарных учреждений обязана регулярно проверять санитарно-гигиеническое состояние помещений и территории пенитенциарного учреждения. Установлено, что врачи пенитенциарных учреждений слишком осторожно представляют доклады и рекомендации в результате проведенных проверок. Чаще всего врачи ссылаются на отсутствие жалоб от заключенных. В этом контексте следует отметить пенитенциарные учреждения № 4 Крикова и № 18 Брэнешть.

В 2010 году медицинское управление Департамента Пенитенциарных Учреждений предприняло ряд мер, направленных на оказание квалифицированной медицинской помощи заключенным:

- Аптека Департамента Пенитенциарных Учреждений заключила договора с фармацевтическими фирмами о приобретении лекарств, радиологической пленки, парафармацевтических препаратов в сумме 1.477.134 леев; в качестве гуманитарной помощи – в сумме 2.310.388 леев; в пенитенциарные учреждения были распределены медикаменты из бюджетных средств – в сумме 1.831.647 леев; из внебюджетных средств – в сумме 2.330.249 леев.

¹⁶⁷ Ст. 249 Исполнительного кодекса № 443 от 24 декабря 2004.

- Согласно Плану профилактических мер по контролю за туберкулезом в пенитенциарных учреждениях, в 2010 году были включены в лечение туберкулеза согласно стратегии ДОТС – 225 заключенных, и согласно стратеги ДОТС плюс – 60 заключенных. В 2010 году 255 заключенных взяты на учет с эволютивной формой туберкулеза, 38 заключенных отказались от противотуберкулезного лечения.
- В 2010 году, в результате заключения договоров с восемью медико-санитарными учреждениями Министерства Здравоохранения в сумме 508 тыс. леев, были обследованы 105 больных заключенных, проконсультированы специалистами Министерства Здравоохранения - 99 больных заключенных, проведены 10 хирургических вмешательств, 2 раза была оказана помощь в родах, один пациент прошел курс химиотерапии в Онкологическом институте. В пенитенциарной больнице Прункул были проведены два хирургических вмешательства специалистами Республиканской Клинической Больницы, а их стоимость была оплачена в счет контракта.
- За 12 месяцев 2010 года были направлены на освидетельствование во ВТЭК 157 человек, которым были установлены следующие степени инвалидности:
 - I степень - 6 заключенных (в том числе 4 – без срока переосвидетельствования)
 - II степень – 50 заключенных (в том числе 7 – без срока переосвидетельствования)
 - III степень – 52 заключенных (в том числе 16 – без срока переосвидетельствования)
 - отказано – 10 заключенным, 1 - реабилитирован.
- В семи пенитенциарных учреждениях (№ 6 Сорока, № 7 Руска, № 11 Бэлць, № 15 Крикова, № 13 Кишинэу, № 16 Прункул, № 18 Брэнешть) реализуется программа метадоновой заместительной терапии, в которую включены 259 заключенных.
- Для оказания медицинской помощи заключенным была создана мобильная группа из восьми специалистов (хирург, психиатр, окулист, оториноларинголог, дерматовенеролог, инфекционист, терапевт, фтизиатр) из пенитенциарных учреждений № 16 Прункул и № 13 Кишинэу, для осмотра и отбора больных, нуждающихся в лечении в пенитенциарной больнице и назначении амбулаторного лечения. В апреле и мае мобильная группа посетила пенитенциарные учреждения № 1 Тараклия, № 3 Леова, № 4 Крикова, № 6 Сорока, № 7 Руска, № 15 Крикова, № 17 Резина, № 18 Брэнешть. В общем, была оказана помощь 1077 заключенным.

Нехватка квалифицированного медицинского персонала создает препятствия в обеспечении проведения комплексных медицинских осмотров. В этом контексте следует отметить заключения Европейского комитета предупреждения пыток после посещения Республики Молдова 16 февраля 2006 г., в которых критикуются условия содержания в части нарушения права на медицинскую помощь. Комитет отметил отсутствие эффективных гарантий против плохого обращения, которое может привести к осуждению Республики Молдова международными инстанциями. В части оказания медицинской помощи, во время посещений пенитенциарного учреждения № 3 Леова парламентский адвокат установил отсутствие необходимого оборудования и инструментов в стоматологическом кабинете.

Такое положение дел является недопустимым и противоречит ст. 230 и 231 Исполнительного кодекса, части 41 Устава отбывания наказания заключенными и Положению о порядке медицинского обеспечения лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, утвержденному приказом Министерства Юстиции № 478 от 15 декабря 2006 г.

Аналогичная ситуация установлена во время посещения пенитенциарного учреждения № 18 Брэнешть, 25 августа 2010 г. В части оказания медицинской помощи, в контексте посещения парламентского адвоката от 25 ноября 2009 г., необходимый инструментарий в стоматологическом кабинете продолжал отсутствовать, вопреки рекомендациям парламентского адвоката принять необходимые меры по обеспечению стоматологических услуг согласно требованиям законодательства. По заверениям начальника медицинской службы, на момент посещения парламентского адвоката пенитенциарное учреждение было обеспечено одной благотворительной организацией новым стоматологическим оборудованием, но оно должно было быть установлено специалистами этой организации.

Также следует отметить отсутствие психиатрической службы для диагностики случаев, в которых необходима специальная психиатрическая помощь. На момент посещения парламентского адвоката, 17 февраля 2010 г., в пенитенциарном учреждении № 3 Леова содержались 23 заключенных, состоящих на психиатрическом учете. Зафиксировав эту ситуацию, парламентский адвокат сообщил органам власти о повышенном риске осуждения Республики Молдова в Европейском Суде по Правам Человека в связи с неказанием психиатрической помощи согласно требованиям Закона о психическом здоровье¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Закон о психическом здоровье № 1402 от 16 декабря 1997.

В то же время Рекомендация 2006(2) Комитета министров Совета Европы «Европейские пенитенциарные правила» и нормы Европейского комитета предупреждения пыток содержат четкие положения в связи с оказанием медицинской помощи заключенным, в том числе стоматологическим и психиатрическим услуг.

Республика Молдова была неоднократно осуждена за нарушение статьи 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*Палади против Молдовы, Цуркан против Молдовы, Истратий и другие против Молдовы и т.д.*). Решения Страсбургского суда основывались на упущении государства в части предоставления соответствующей медицинской помощи заключенным. При условии, что ежедневно за стоматологической помощью обращаются в среднем десять заключенных, отсутствие необходимого оборудования и, соответственно, непредставление медицинской помощи могут служить основания для вынесения новых решений против Республики Молдова.

Превентивное посещение учреждений, подведомственных Министерству Внутренних Дел

Общие размышления

Полиция Республики Молдова представляет собой вооруженный правоохранительный орган публичной власти, призванный на основе строгого соблюдения законов защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.¹⁶⁹

Во исполнение своих должностных обязанностей, сотрудники полиции уполномочены принимать к подозреваемым в совершении преступлений необходимые предусмотренные законодательством меры процессуального принуждения, вследствие чего могут быть ограничены определенные права (право на свободу, право на личную неприкосновенность и т.д.) В 2010 году в специальных учреждениях, подведомственных Министерству Внутренних Дел содержались 6926 человек, в отношении которых применялись меры процессуального принуждения - задержание или предварительный арест (7078 человек - в 2009 году и 5183 человек - в 2008 году).

В рамках Национального механизма предупреждения пыток в 2010 году были осуществлены 83 посещения учреждений, подведомственных Министерству Внутренних дел. Посещение полицейских участков отличается от посещения пенитенциарных

¹⁶⁹ Закон о полиции № 416 от 18 декабря 1990.

учреждений так как лица, находящиеся в зависимости от органов полиции менее защищены во время бесед с членами групп мониторинга. Другие особенности связаны с ограниченными условиями содержания, которые не предусмотрены для длительного содержания.

Деятельность изоляторов временного содержания комиссариатов полиции регулируется Приказом Министерства Внутренних Дел об организации охраны, конвоирования и содержания задержанных и арестованных лиц в изоляторах временного содержания № 5 от 5 января 2004.

Согласно пункту 1.1 приложения № 2, Приказ регулирует режим и условия содержания задержанных или арестованных лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений. Следует отметить, что этот приказ устарел и требует значительных изменений, так как был издан в обеспечение исполнения положений Закона о предварительном заключении № 1226 от 27.06.1997 (утратил силу 01.07.2005) и Уголовно-процессуального кодекса в обеспечение соблюдения прав лиц, содержащихся в местах предварительного заключения.

Согласно положениям Исполнительного кодекса, лица, в отношении которых применен предварительный арест или административный арест должны содержаться в пенитенциарных учреждениях. Отрадно, что на сегодняшний день лица, исполняющие административные взыскания в виде ареста содержатся в пенитенциарных учреждениях, в специально изолированных помещениях, так как большинство задержанных в связи с событиями от 7 апреля 2009 г. которые подвергались жестокому обращению, исполняли административный арест в изоляторах комиссариатов полиции.

Однако вызывает тревогу содержание в изоляторах комиссариатов полиции лиц, к которым применен предварительный арест на короткий срок, до их перевода в пенитенциарные учреждения.

В этом контексте остается неразрешенной с точки зрения законодательства, вопрос конституционности этих мест содержания под стражей, которые существуют во всех районных комиссариатах полиции. В 2010 году была приостановлена деятельность 11 изоляторов в связи с несоответствием с техническими нормами и стандартами содержания под стражей.

Одним из наиболее важных недостатков в деятельности органов Министерства Внутренних Дел в отношении функционирования Национального механизма предупреждения пыток является незнание /несоответствующее интерпретирование некоторыми сотрудниками подразделений МВД своих функциональных полномочий и

требований Закона о парламентских адвокатах, что приводит к ограничению доступа в места содержания под стражей членов Консультативного совета.

В 2010 году подобные случаи были зарегистрированы в Главном комиссариате полиции мун. Кишинэу – посещение от 4 августа 2010 сотрудниками Центра по Правам Человека оказалось возможным после непосредственного вмешательства парламентского адвоката.

Другой случай ограничения деятельности членов Консультативного совета имел место во время посещения Комиссариата полиции сект. Рышкань. Этот случай выявил недостаток знаний сотрудников полиции, в частности законодательных положений о деятельности Национального механизма предупреждения пыток. Членам рабочей группы был воспрепятствован доступ в камеры изолятора предварительного заключения и к журналам учета, которые заполняются в этом комиссариате полиции, несмотря на то, что в начале посещения члены Консультативного совета провели беседу с комиссаром и представили удостоверения, подтверждающие их статус. Осуществление посещения стало возможным через 20 минут, после появления юриста Комиссариата полиции сект. Рышкань, так как по мнению дежурного полицейского, именно этот человек мог авторизировать посещение и доступ в камеры.

Другой случай связан с ограничением доступа руководителя Представительства Кахул Центра по Правам Человека в Комиссариат полиции Кахул. Сотрудник дежурной части комиссариата полиции воспрепятствовал посещению в связи с необходимостью докладывать комиссару о каждом посещении. Позднее комиссар подтвердил, что его информирование о каждом посещении комиссариата связано с необходимостью обеспечения мер безопасности. Парламентский адвокат поддерживает действия, направленные на обеспечение безопасности комиссариатов полиции, но, тем не менее, процедура доклада не должна служить основанием для ограничения посещения учреждения представителями Национального механизма предупреждения пыток.

Согласно положениям ст. 23² Закона о парламентских адвокатах, для независимого исполнения функции предупреждения пыток члены Консультативного совета были наделены правами парламентского адвоката. Это положение действительно в отношении сотрудников Центра по Правам Человека и его представительств, если они наделены соответствующими полномочиями согласно пунктам 28, 29 и 45 Положения о Центре по Правам Человека, утвержденного Постановлением Парламента № 57 от 20 марта 2008г. Для дополнительного информирования о Национальном механизме предупреждения пыток, в комиссариаты полиции были разосланы тексты национальных и международных актов, регулирующих его полномочия

По факту ограничений и доступа с задержкой в помещения комиссариатов полиции парламентский адвокат неоднократно обращался к руководству Министерства Внутренних Дел, но все ограничилось передачей циркуляра руководителям подразделений, подведомственных МВД, с приложением полного текста Закона о парламентских адвокатах №1349 от 17.10.1997 и к предупреждению виновных лиц.

Согласно констатациям парламентских адвокатов, большинство изоляторов временного содержания расположены в подвалах зданий комиссариатов полиции и не будут никогда в состоянии обеспечить условия содержания лиц в предварительном заключении.

Более серьезно обстоят дела с местами содержания при комиссариатах полиции муниципия Кишинэу, районных комиссариатах полиции в которых работа изоляторов временного содержания была приостановлена, а также с муниципальными, городскими и сельскими. Эти места предназначены для задержания до 3 часов. Тем не менее, во время посещений были установлены случаи содержания под стражей более 24 часов.

Таким образом, в ночь на 21 июня 1010 г. житель села Рэзень, р. Яловень Х. был задержан сотрудниками Комиссариата полиции Яловень, и содержался в комиссариате более 24 часов.

Лишь законодательное урегулирование статуса изоляторов временного содержания, утверждение четких правил размещения, привода задержанных и арестованных лиц, а также урегулирование действий по уголовному преследованию будут способны исключить жестокое обращение с задержанными или арестованными лицами.

В то же время задерживается реформирование институтов, обеспечивающих содержание задержанных лиц, и лиц, исполняющих взыскание в виде административного ареста. Строительство восьми арестных домов было включено в Концепцию реформирования пенитенциарной системы и в План мероприятий на 2004-2020 годы по реализации Концепции реформирования пенитенциарной системы, утвержденных Постановлением Правительства № 1624 от 31 декабря 2003г. До настоящего времени это мероприятие осталось нереализованным в связи с необходимостью ассигнования дополнительных финансовых ресурсов из государственного бюджета.

Во время превентивных посещений в рамках Национального механизма предупреждения пыток проверялись регистры учета посетителей. Было установлено, что не во всех случаях отмечаются периоды нахождения посетителей в комиссариатах полиции, что подразумевает презумпцию злоупотреблений в отношении этих лиц. Руководству учреждений, допустивших такие нарушения, было рекомендовано регистрировать вовремя период эффективного нахождения в комиссариате любых лиц и

мотивировать цель их нахождения, будь то задержанные лица, предварительно арестованные, свидетели и т.д.

Конкретные шаги к улучшению условий содержания

В отличие от первых двух лет деятельности Национального механизма предупреждения пыток в Республике Молдова, со второй половины 2010 года условия содержания в изоляторах временного содержания значительно улучшились и, в большинстве случаев, были приведены в соответствие с международными стандартами.

Министерство внутренних дел располагает 39 изоляторами временного содержания. Из-за несоответствия с техническими нормами и стандартами содержания под стражей в 2010 оставалась приостановленной деятельность изоляторов временного содержания комиссариатов полиции Яловень, Дондушень, Стрэшень. Криулень, Штефан-Водэ, Глодень, Чадыр-Лунга, Дубэсарь и Кэлэрашь. Одновременно, по рекомендации парламентского адвоката была приостановлена деятельность изоляторов временного содержания Главного управления оперативных служб МВД и Комиссариата полиции Леова.

В изоляторах начались ремонтные работы после принятия Постановления Правительства № 511 от 22 июня 2010 о выделении финансовых средств в сумме 2200 тыс. леев на капитальный ремонт 30 изоляторов временного содержания комиссариатов полиции.

В 2010 году большинство изоляторов продолжали располагаться в подвалах комиссариатов полиции. Этот факт препятствует проникновению дневного света в камеры. В этой связи следует отметить изолятор временного содержания Управления оперативных служб Министерства Внутренних дел, Комиссариаты полиции Бэлць, Сорока и т.д. Число изоляторов временного содержания, расположенных в подвалах комиссариатов полиции достигает 30. В этих изоляторах и качество искусственного освещения также желает оставлять лучшего.

В изоляторах комиссариатов полиции Анений Ной, Леова, Орхей, Комрат и Ниспорень, хотя и существуют окна, они маленьких размеров, закрыты металлическими решетками и сеткой, которые ограничивают доступ дневного света в камеры. В связи с начатыми ремонтными работами, члены группы мониторинга рекомендовали администрации этих учреждений удалить все конструкции с окон, которые ограничивают доступ дневного света в камеры.

Эти нарушения несовместимы с национальными и международными нормами и могут привести к осуждению Республики Молдова на международном уровне. Согласно этим нормам, во всех местах, где заключенные должны жить и работать, окна должны быть достаточно большими, чтобы заключенные могли читать или трудиться при естественном освещении в нормальных условиях. Искусственное освещение должно соответствовать общепринятым техническим нормам. Одновременно, окна должны быть расположены таким образом, чтобы обеспечить приток свежего воздуха.

Во время ремонтных работ в изоляторах временного содержания комиссариатов полиции Окница, Теленешть и Кэушень были откорректированы параметры окон, что позволит проникновению дневного света. Также, были отстроены отдельные от камер санитарные отсеки. Что позволяет поддерживать личную гигиену и удовлетворение физиологических нужд в полной интимности. В большинстве комиссариатов полиции были разобраны деревянные платформы, служившие для отдыха заключенных, и были установлены отдельные кровати с матрасами и постельным бельем.

В Главном комиссариате полиции мун. Кишинэу, отремонтированном еще в 2009 году, туалеты не соответствуют санитарно-гигиеническим нормам, в камерах сохраняется неприятный запах, и присутствуют насекомые – блохи и клопы.

В течение 2010 продолжали функционировать изоляторы временного содержания, оснащенные туалетами азиатского типа, в которых краны размещены над туалетами. Санитарно-гигиенические условия служат источником инфекции. Такие случаи были зарегистрированы в комиссариате полиции Комрат, в Главном управлении оперативных служб МВД. Здесь заключенные вынуждены отправлять свои физиологические нужды в бочках или в ведрах с крышками.

В то же время, стандарты требуют, чтобы санитарные устройства соответствовали санитарно-гигиеническим требованиям и позволяли уединение. Размещение заключенных, и в частности, предоставление места для сна, должно производиться с уважением человеческого достоинства и с обеспечением возможности уединения, а также в соответствии с санитарно-гигиеническими требованиями, с учетом климатических условий, и в частности, площади, кубатуры помещения, освещения, отопления и вентиляции.

В части личной гигиены, установлено, что лицам, содержащимся в изоляторах временного содержания Министерства Внутренних Дел, предоставляется возможность принимать душ не менее одного раза в неделю. В большинстве комиссариатов полиции установлены электрические бойлеры для нагревания воды. Тем не менее, в комиссариатах полиции Теленешть и Флорешть заключенные принимают душ на улице, с помощью

приспособленных бочек, которые нагреваются от солнечных лучей. Эти «душевые кабины» расположены рядом с туалетами, не соответствующими санитарно-гигиеническим нормам.

Администрация мест содержания под стражей не предоставляет заключенным необходимые предметы и средства личной гигиены, постельное белье. Им разрешается носить личную одежду. Также установлено, что большинство заключенных пользуются личным постельным бельем. В некоторых комиссариатах полиции отсутствует постельное белье, матрасы и покрывала или они находятся в неудовлетворительном состоянии (комиссариаты полиции Орхей, Комрат, Окница и т.д.).

Тем не менее, установлены и некоторые положительные аспекты – были оборудованы дворики для прогулок. От заключенных не поступали жалобы по поводу отказа выводить их на прогулки.

В Главном управлении оперативных служб МВД, в комиссариатах полиции Ниспорень, Анений Ной, Орхей, Окница в качестве спальных мест продолжают использоваться деревянные платформы.

Другим недостатком, выявленным во время превентивных посещений, является грязное состояние камер. Сотрудники изоляторов временного содержания не соблюдают положения Приказа № 5 Министерства Внутренних Дел от 6 января 2004 г., согласно которым сотрудники специальных учреждений, обеспечивающие охрану задержанных обязаны следить за поддержанием порядка и чистоты во всех помещениях изоляторов временного содержания, в коридорах и в двориках для прогулок. Таким образом, недостаток финансовых средств является лишь предлогом для оправдания неадекватных условий содержания. В этой связи следует отметить. Что парламентские адвокаты неоднократно отмечали необходимость добросовестного исполнения должностных обязанностей сотрудниками и начальниками учреждений, ввиду обеспечения адекватных условий содержания.

По поводу неадекватных условий содержания в изоляторах временного содержания, парламентский адвокат направил руководству Министерства Внутренних Дел свои заключения с рекомендациями ввиду улучшения обращения с лицами, лишенными свободы. В результате вмешательства парламентского адвоката, с окон камер изолятора временного содержания комиссариатов полиции Орхей и Окница были сняты металлические щиты, что значительно улучшило качество освещения; были сооружены разделительные стены между туалетами и жилым пространством; были установлены отдельные кровати для каждого заключенного, с учетом необходимой площади; были

установлены умывальники и отдельные санитарные блоки; были установлены камеры видеонаблюдения.

По рекомендации парламентского адвоката в 2010 году была приостановлена деятельность изоляторов временного содержания комиссариата полиции Леова и Главного управления оперативных служб МВД; временно, до завершения ремонтных работ, была приостановлена деятельность изолятора временного содержания комиссариата полиции Теленешть. Следует отметить, что на время проведения ремонтных работ в большинстве изоляторов не содержались заключенные, их переводили в ближайшие изоляторы.

В контексте посещения изоляторов временного содержания следует отметить, что неадекватные условия содержания в подразделениях Министерства Внутренних Дел остаются основной причиной осуждения Республики Молдова Европейским судом по Правам Человека. Положение дел, зарегистрированное в 2010 году, соответствует оценкам Европейского Суда по Правам Человека в деле *Бекчиев против Молдовы* от 4 октября 2005. Заявитель считал, что его содержание в изоляторе временного содержания Управления оперативных служб МВД в течение 37 дней являлось нарушением статьи 3 Конвенции. В этом деле Европейский Суд признал нарушение статьи 3 Конвенции, так как в изоляторе временного содержания заключенным не обеспечивалось питание, прогулки на свежем воздухе, окно было закрыто металлическим щитом, который ограничивал доступ дневного света, в камере постоянно был включен свет, заключенные были вынуждены спать на деревянных платформах без матрасов, одеял и подушек.

Во время посещения, в апреле 2010 г., Управления оперативных служб МВД были установлены те же условия содержания, за которые Молдова уже была осуждена в Европейском суде по Правам Человека.

В двух других делах, *Попович против Молдовы* и *Степуляк против Молдовы* Республика Молдова была осуждена за нарушение статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод за те же нарушения.

В деле *Малай против Молдовы* заявитель жаловался на условия его содержания в следственном изоляторе Комиссариата полиции Орхей. В камере не было туалета, раковины и кровати, так как помещение не было предназначено для длительного содержания. Позже он был переведен в камеру №9, в которой не было окон. Электрический свет был включен постоянно, но он был настолько слабым, что было трудно различать лица других заключенных. В камерах длиной 7 метров и шириной 3 метра содержались шесть заключенных. В камере не было туалета, но в углу, который не был отделен от остальной части помещения, находилось большое ведро; не было

раковины, и заключенным позволялось иногда заполнять пластиковые бутылки за пределами камеры; не было кровати, постельного белья. Заявитель жаловался, что имел возможность спать по одному часу в день. Камера кишела насекомыми, которые, покусав его, оставили ему множество ран. Заключенные получали пищу один раз в день в грязных тарелках, заявитель постоянно находился в полуголодном состоянии. Родственникам не позволяли передавать пищу, так как заявитель не признал вину в совершении преступления. Заявителю запрещали свидания с родственниками и другие контакты с внешним миром; у него не было бумаги, ручки, конвертов. Так как в камере не было ни радио, ни телевизора, ни дневного света, заявитель потерял чувство времени.

Во время посещения комиссариата полиции Орхей в июне 2010 года было установлено, что условия содержания не претерпели существенных изменений.

Со ссылкой на общие принципы и условия содержания, Суд установил, что обращение может считаться «бесчеловечным», потому что, среди прочего, было умышленным, продолжалось много часов подряд и вызвало телесные повреждения, физические и психические страдания. Суд определил такое обращение как «унижающее», потому что оно вызвало чувство страха, тревоги и собственной неполноценности. Для того чтобы определить если определенная форма обращения унижает достоинство в смысле статьи 3 Конвенции, Суд примет во внимание если целью такого обращения было грубое унижение человека перед другими и принуждение его поступать против своей воли или совести. Отсутствие такой цели не может категорически исключить установление нарушения статьи 3.

Согласно статье 3, государство должно гарантировать, чтобы лицо содержалось под стражей в таких условиях, которые сопоставимы с человеческим достоинством, чтобы мера и способ исполнения наказания не приводили к его страданиям и испытаниям, чрезмерным по сравнению с установленными требованиями к местам лишения свободы, его здоровье и благополучие должны быть надлежащим образом защищены. Когда оцениваются условия заключения, должно приниматься во внимание совокупное воздействие этих условий, утверждения заявителя о них и срок заключения.

Пытки и жестокое обращение

Согласно статье 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, никто не должен подвергаться пыткам и бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию. Специфика статьи 3 вытекает из ее «абсолютного» характера. Хотя были

приняты ряд нормативных актов, запрещающих и наказывающих пытки, их применение представителями государственных органов практикуется до сих пор. Пытки являются серьезной проблемой общества, так как их применение уничтожает физическое и эмоциональное состояние человека.

В 2010 году в Центр по Правам Человека поступили 422 обращения о нарушении конституционного права на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность, права на свободу и личную неприкосновенность: 33 обращения связаны с бесчеловечным обращением сотрудников полиции во время задержания или проведения процессуальных действий; 21 обращение было направлено на рассмотрение согласно компетенции, в органы прокуратуры; в 22 случаях были проведены расследования при участии органов прокуратуры. Одновременно, в ходе превентивных посещений в рамках деятельности Национального механизма предупреждения пыток, были установлены некоторые факты, которые приводят вне разумным сомнениям по поводу применения пыток в помещениях комиссариатов полиции. Существенным источником сбора информации о применении пыток в комиссариатах полиции служит Горячая линия предупреждения пыток. Так, из 791 зарегистрированных телефонных звонков, 35 были связаны с применением пыток и были приняты к рассмотрению Центром по Правам Человека.

В ходе рассмотрения обращений заявителей и специальных сообщений, Поступивших из Департамента Пенитенциарных учреждений, парламентские адвокаты направили в соответствующие органы шесть ходатайств о возбуждении уголовных дел в связи с применением пыток сотрудникам полиции. В результате проведенной работы органами прокуратуры были начаты уголовные преследования по признакам состава преступлений предусмотренных ст. 309¹ и ст. 328 Уголовного кодекса. В 14 случаях было отказано в возбуждении уголовных дел, и в двух случаях постановления об отказе начать уголовное преследование и о прекращении уголовного преследования были отменены органами прокуратуры. Анализ обращений и статистики позволяет прийти к выводу, что, как правило, на жестокое обращение жалуются не сами жертвы, а их родственники; некоторые случаи расследуются в результате рассмотрения специальных сообщений из пенитенциарных учреждений, после перевода заключенных из изоляторов уголовного преследования.

Большинство обращений по поводу жестокого обращения были рассмотрены органами прокуратуры, призванными защищать общие интересы общества, правопорядок, права и свободы граждан, руководить уголовным преследованием и

осуществлять его, представлять в соответствии с законом обвинение в судебных инстанциях.¹⁷⁰

В 2010 году, в контексте событий, имевших место после парламентских выборов 5 апреля 2009 года и в связи с массовым применением пыток и жестокого обращения в новую структуру прокуратуры был включен Отдел по борьбе с пытками. Основной функцией этого отдела является эффективное расследование обращений по поводу применения пыток сотрудниками правоохранительных органов (Постановление Парламента № 77 от 4 мая 2010 г.). Согласно статистике Генеральной Прокуратуры, в 2010 году органами прокуратуры были рассмотрены 219 обращений от граждан о жестоком обращении и пытках со стороны государственных должностных лиц. Согласно представленной информации, в 2010 году судебными инстанциями было рассмотрено 41 уголовное дело в отношении 61 человека, за совершение преступления, предусмотренного ст. 328 Уголовного кодекса (превышение власти или служебных полномочий); 23 уголовных дела в отношении 25 человек за совершение преступления, предусмотренного ст. 368, 370 Уголовного кодекса (насильственные действия в отношении военнослужащего; злоупотребление властью, превышение или бездействие власти). Одновременно, в судебные инстанции были направлены на рассмотрение 25 дел в отношении 42 человек за совершение преступления, предусмотренного ст. 309¹ Уголовного кодекса (пытки), и были вынесены 5 решений об условном осуждении в отношении 6 человек.

Во время посещения мест содержания под стражей, подведомственных Министерству Юстиции, многие осужденные жаловались на жестокое обращение и пытки во время содержания под стражей в комиссариатах полиции. Жестокое обращение характеризуется, в основном, психическим давлением, которому подвергаются люди в первые часы после задержания, во время допросов и в отсутствие адвокатов и имеет следующее объяснение:

- получение показаний, признаний и доказательств совершения преступления противозаконными способами;
- желание показать свое превосходство над жертвами своих действий, игнорирование общепризнанных правил поведения и возможность пользоваться служебным положением в «воспитательных» целях;
- незнание законодательства и служебных полномочий.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ст. 1 Закона о прокуратуре № 294 от 25 декабря 2008 г.

¹⁷¹ Доклад о деятельности Национального механизма предупреждения пыток в 2009 году.

В большинстве случаев жертвы сообщают о жестоком обращении сотрудникам Центра по Правам Человека, после чего они переводятся в изоляторы уголовного преследования, подведомственные Министерству Юстиции

Так, гражданин З.Н., подозреваемый в совершении преступления, относящегося к половой сфере, был задержан сотрудниками комиссариата полиции Яловень 19 июня 2010 г. в 21-00. Задержанный был сопровожден в полицейский участок и был предварительно допрошен сотрудниками полиции. Далее, ему были нанесены сотрудниками полиции по голове кулаками и резиновыми дубинками. В тот же вечер он был сопровожден другими полицейскими в комиссариат полиции Яловень и между 23.00 и 9.00 утра следующего дня, во время допросов, ему периодически наносились удары в область грудной клетки кулаками и деревянной доской, с требованием признаться в совершении преступления. Допрос проводился в отсутствие адвоката. На второй день он был переведен в Главный комиссариат полиции мун. Кишинэу, где находился до 23 июня. По указанию врача Главного комиссариата полиции мун. Кишинэу, 21 июня он был направлен на осмотр в Больницу скорой помощи мун. Кишинэу для оценки состояния здоровья. Согласно справке о посещении №. 30695 ему был установлен диагноз – повреждение мягких тканей лица. Этот же диагноз был установлен медицинской службой пенитенциарного учреждения № 13 Кишинэу, после перевода З.Н., состоявшегося 23 июня 2010 г.

Об этом случае была уведомила Прокуратура Яловень, которая отказала в начале уголовного преследования в связи с отсутствием состава преступления.

Во время посещения парламентским адвокатом мест содержания под стражей, заключенные отказываются, как правило, сообщать о случаях жестокого обращения. Тем не менее, во время посещения комиссариата полиции Леова несколько задержанных, жителей села Яргара, сообщили парламентскому адвокату о жестоком обращении со стороны карабинеров. По словам задержанных, в ночь с 9 на 10 февраля 2010 г., они были задержаны и избиты разными предметами по всем частям тела, с требованием признаться в совершении кражи. 19 февраля парламентский адвокат, учитывая позитивную обязанность государства обеспечить рассмотрение заявлений о пытках, обратился в Генеральную Прокуратуру с ходатайством о расследовании случая жестокого обращения. 10 марта было начато уголовное преследование по факту совершения преступления, предусмотренного статьей 309¹ Уголовного кодекса (пытки). 24 сентября 2010 уголовное преследование было прекращено в связи с отсутствием состава преступления в действиях карабинеров

В ходе рассмотрения обращений о жестоком обращении сотрудниками полиции и в результате посещения мест содержания под стражей, парламентский адвокат пришел к выводу, что органы, уполномоченные расследовать эти случаи, продолжают допускать серьезные упущения.

Так, во время посещения Главного комиссариата полиции мун. Кишинэу, 16 апреля 2010 г., у гражданина М.Е. были замечены явные телесные повреждения. По его словам, 5 марта он был избит сотрудниками полиции сект. Центру в целях признания в совершении преступления. Во время допроса ему не был предоставлен защитник. Более того, сотрудники полиции угрожали ему смертью в случае дачи показаний против них. В результате уведомления Генеральной Прокуратуры, 12 мая 2010 г. было отказано в возбуждении уголовного в связи с отсутствием состава преступления.

Другой случай, расследованный парламентским адвокатом, связан с обращением матери несовершеннолетнего, задержанного сотрудниками полиции в ночь на 29 января 2010 г., в 20.00. По словам заявительницы, во время задержания и сопровождения ее сына в комиссариат полиции сект. Центру, ему были нанесены удары по ногам, по голове и под ребра. По факту задержания несовершеннолетнего сына женщине сообщили по телефону в 23.00 сотрудники полиции, которые обязали ее подписать протокол о совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 85 Кодекса о правонарушениях (незаконное хранение наркотических веществ в малых размерах либо потребление таких веществ без назначения врача). Следует отметить, что протокол о правонарушении был составлен с многочисленными нарушениями закона. Прокуратура Центру распорядилась об осуществлении уголовного преследования на основании ст.ст. 327 и 328 Уголовного кодекса.

Парламентский адвокат настаивает на уязвимости лиц, содержащиеся в Изоляторах временного содержания Комиссариатов полиции, куда обеспечен неограниченный доступ сотрудников полиции в любое время суток. Это неопровержимый аргумент в пользу немедленной передачи Изоляторов временного содержания из подчинения Министерству Внутренних Дел в подчинение Министерства Юстиции.

По этим соображениям, осуществление этой задачи было предусмотрено в Концепции реформирования пенитенциарной системы и Плана мероприятий на 2004-2020 годы по реализации Концепции реформирования пенитенциарной системы, утвержденных Постановлением Правительства № 1624 от 31.12.2003, а именно, строительство 8 домов ареста.

Еще один недостаток, выявленный во время посещений, связан с несоответствующим заполнением регистров учета задержанных лиц и регистров учета посетителей.

Таким образом, во время посещения комиссариата полиции сект. Чокана, 22 сентября 2010 г., хотя существовал регистр в виде общей тетради, регистрация посетителей не осуществлялась; в комиссариате полиции сект. Буюкань регистрация посетителей велась формально, без указания эффективного нахождения человека в помещении. Во время посещения комиссариата полиции Фэлешть, 21 июля 2010 г., было установлено несоответствующее заполнение регистра учета задержанных лиц. Во время посещения комиссариата полиции Рышкань, 13 мая 2010 г., было установлено частичное заполнение регистра учета посетителей – указывалось лишь время входа в здание без регистрации времени выхода посетителя. Эти примеры доказывают необходимость урегулирования практики учета времени нахождения граждан в зданиях правоохранительных органов, что позволит избежать в будущем нарушения права на свободу и личную неприкосновенность.

Наглядным примером нарушения права на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность служит случай гражданина Д.Л. По его словам, он был задержан сотрудниками комиссариата полиции Сорока 8 января 2010г., в 4.00, и был помещен в камеру предварительного заключения, в которой был избит. Врач, проводивший медицинское освидетельствование 11 января, установил на его теле многочисленные повреждения. В результате расследования его жалобы по поводу жестокого обращения было установлено, что согласно регистру учета задержанных лиц, Д.Л. находился в здании с 4.10 до 6.50. Тем не менее, основанием для его нахождения в комиссариате полиции послужила информация о совершении правонарушения, зарегистрированного в регистре № 2 8 января 2010 г., в 6.10. Прокуратура Сорока отказала в начале уголовного преследования. После тщательного изучения материалов дела, парламентский адвокат пришел к выводу, что телесные повреждения были причинены гражданину Д.Л. во время его нахождения под опекой представителей государства. Парламентский адвокат обратился с ходатайством в Генеральную Прокуратуру, в результате рассмотрения которого было начато уголовное преследование.

До настоящего времени по этому делу не было принято окончательного решения в связи с продолжением осуществления действий по уголовному преследованию.

Согласно стандартам статьи 3 Конвенции, когда лицу нанесены телесные повреждения во время нахождения под стражей или под специальной охраной полиции, любые телесные повреждения создают презумпцию, что это лицо подвергалось

жестокому обращению. Государство должно дать правдоподобные разъяснения об обстоятельствах, в которых были причинены телесные повреждения, иначе возникает вопрос о нарушении статьи 3 Конвенции.

Это обязательство вытекает и из положений статьи 10 ч. (3¹) Уголовного кодекса, согласно которой бремя доказывания неприменения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания возлагается на учреждение, в котором содержится лицо, лишенное свободы, помещенное туда по распоряжению государственного органа, по его указанию либо с его ведома или молчаливого согласия – дополнение, внесенное в законодательство по инициативе Центра по Правам Человека.

Как уже отмечалось, жестокое обращение с лицами, находящимися в заключении, и отсутствие эффективного расследования заявлений о жестоком обращении являются грубым нарушением статьи 3 Конвенции. Это подтверждается в решениях Европейского Суда по Правам Человека, в которых было установлено нарушение Республикой Молдова статьи 3 Конвенции.

Статья 3 Конвенции считается Судом одним из фундаментальных положений Конвенции, обеспечивающим основные ценности демократических сообществ, составляющих Совет Европы. Статья 3 Конвенции абсолютным образом запрещает пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, независимо от обстоятельств или поведения жертвы. Суд неоднократно подчеркивал это, даже в ситуациях, когда страны сталкиваются с такими сложными проблемами как борьба с терроризмом и организованной преступностью.

По делам о жестоком обращении, бремя опровержения выдвинутых заявителем обвинений переходит к правительству при двух обстоятельствах. Первое, если заявителя задержали в добром здравии, но он имеет телесные повреждения после освобождения из-под стражи, то правительство обязано объяснить то, каким образом были получены данные повреждения. Второе, если правительство удерживает доказательства, которые, по мнению Суда, имеют значение для дела, то от правительства потребуется продемонстрировать документы, опровергающие или не подтверждающие выдвинутые заявителем обвинения.

При оценке полученных доказательств Суд применяет очень высокий стандарт доказывания, то есть стандарт «вне разумного сомнения».

В 2010 году, на основании статьи 309/1 Уголовного кодекса судебные инстанции вынесли шесть приговоров в отношении семи граждан – сотрудников полиции. Из них – сотрудников полиции, один полицейский был освобожден от уголовной ответственности в

связи с привлечением к ответственности за правонарушение. Полицейские были осуждены к лишению свободы с применением статьи 90 Уголовного кодекса – условное осуждение. Одновременно, было применено дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в правоохранительных органах.

Что касается осуждений по статье 328 Уголовного кодекса, в 2010 году в отношении сотрудников полиции были вынесены 16 приговоров в отношении 19 лиц, из которых 11 приговоров в отношении 12 лиц - обвинительные; два приговора в отношении трех лиц – оправдательные. Одновременно, лишь один сотрудник полиции из 12 был осужден к лишению свободы, к остальным было применено условно-досрочное освобождение от наказания на основании статьи 90 Уголовного кодекса. Дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в правоохранительных органах было применено в отношении 15 лиц.

Следует отметить, что слишком мягкое наказание представителей государственной власти, виновных в применении пыток и других видов жестокого обращения, способствует тому, что такие случаи имеют место быть и дальше.

Европейский Суд по Правам Человека отметил, что именно национальные суды, выносящие приговоры, должны назначать такие наказания, которые они считают наиболее подходящими для обеспечения воспитательного и превентивного эффекта осуждения. Так суды поступили и в настоящем деле, обосновав мягкость приговора ссылкой на относительно молодой возраст обвиняемых, отсутствие судимостей, наличие семей и положительную репутацию в обществе. Согласно национальному законодательству суды должны были принять во внимание как смягчающие, так и отягчающие обстоятельства. Тем не менее, суды умолчали о ряде очевидно применимых отягчающих обстоятельствах. В частности, ни один из сотрудников полиции не проявил признаки раскаяния, в течение всего разбирательства, отрицая факты жестокого обращения.

Наконец, что не менее важно, Суд полагает, что превентивный эффект законодательства, специально принятого для борьбы с феноменом пыток, может быть обеспечен только в том случае, если это законодательство будет применяться всегда, когда того потребуют обстоятельства.¹⁷²

¹⁷² Доклад о деятельности Национального механизма предупреждения пыток в 2009 году.

Суд отметил, что процессуальные требования Статьи 3 выходят за рамки этапа предварительного расследования, когда ... расследование приводит к возбуждению судебного разбирательства в национальных судах: разбирательство в целом, в том числе судебное рассмотрение дела, должно соответствовать требованиям запрета, установленного Статьей 3. Это значит, что внутригосударственные судебные органы ни в коем случае не должны быть готовы допустить, чтобы причиненные физические или психологические страдания оставались безнаказанными. Это имеет существенное значение для обеспечения уверенности общества в верховенстве закона и поддержки верховенства закона со стороны общества, а также для предупреждения возникновения в адрес государственных органов подозрений в сговоре или попустительстве незаконным актам.

Медицинская помощь

В части медицинского освидетельствования лиц, находящихся под специальной охраной полиции, ситуация остается на уровне 2009 года. Остаются вакантными должности фельдшера в комиссариатах полиции Комрат, Штефан Водэ, Яловень, Чадыр-Лунга, в Главном Управлении оперативных служб МВД.

В Изоляторах временного содержания Комиссариатов полиции Ниспорень, Чимишлия, Басарабьяска, Кахул и Бендер фельдшеры работают по совместительству, без установленного графика работы, и посещают изоляторы исключительно по ходатайству сотрудников полиции.

Медицинское обследование лица проходит в присутствии сотрудника полиции, как правило – начальника Изолятора временного содержания, который имеет доступ к документам медицинского обследования. Это требование вытекает из пункта 2.11 Приложения № 2 к Приказу Министерства Внутренних Дел об организации охраны, конвоирования и содержания лиц, задержанных и арестованных в изоляторах временного содержания комиссариатов полиции, от 5 января 2004 года, согласно которому лица, находящиеся в ИВС, перед распределением в камеры должны провести беседу о состоянии здоровья с врачом, в присутствии дежурного сотрудника полиции.

Следует отметить, что эти требования противоречат Нормам Европейского Комитета по предупреждению пыток, согласно которым медицинское обследование в полиции должно осуществляться вне бесед и желательно не в присутствии офицеров полиции.

К сожалению, это нарушение, изложенное парламентским адвокатом в Докладе о деятельности Национального механизма предупреждения пыток в 2009 году, осталось

незамеченным органами власти на протяжении всего 2010 года вопреки тому, что Молдова была осуждена в Европейском Суде по Правам Человека в аналогичном случае.

В деле *Колибаба против Молдовы*, 28 апреля 2006 заявитель подал жалобу в прокуратуру Буюкань, мун. Кишинэу, в связи с предполагаемыми истязаниями. 29 апреля заявитель был помещен полицейскими, которые истязали его, в Центр судебной медицины, где он прошел судебно-медицинский осмотр в их присутствии. Согласно заключению судебно-медицинской экспертизы от 28 апреля 2006, кроме повреждений причиненных попыткой самоубийства, заявитель не имел других следов насилия.

В связи с медицинским обследованием, Суд имел сомнения касательно правдоподобия медицинского заключения от 28 апреля 2006, потому что заявитель был сопровожден на осмотр полицейскими, которые истязали его, и медицинский осмотр был произведен в их присутствии¹⁷³.

Принимая во внимание ранее вынесенные рекомендации, парламентский адвокат констатирует положительную динамику в плане оказания медицинской помощи лицам, находящимся под специальной охраной полиции. В ходе изучения медицинские журналы фельдшеров и личные дела заключенных, установлено их тщательное заполнение информацией, с момента задержания до момента перевода под специальную охрану других органов или освобождения из-под ареста. Следует отметить деятельность Главного комиссариата полиции мун. Кишинэу, который отказывается принимать лиц с явными телесными повреждениями, до установления медицинской службой тяжести повреждений. Эта практика соответствует требованиям Европейского Суда по Правам Человека и рекомендациям Комитета предупреждения пыток, которые утверждают, что бремя доказывания неприменения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания возлагается на учреждение, в котором содержится лицо.

Посещение учреждений, подведомственных другим органам власти

В 2010 году парламентские адвокат посетили два раза психиатрические больницы, ввиду предупреждения жестокого обращения с пациентами. Мониторинг соблюдения прав человека в психиатрических учреждениях будет проводиться после подготовки сотрудников Центра по Правам Человека, так как необходимы специальные навыки.

¹⁷³ Дело Колибаба против Молдовы, заявление № 29089/06, решение от 23 октября 2007.

Лица, страдающие психическими расстройствами, могут быть госпитализированы в психиатрический стационар в недобровольном порядке, без их согласия или без согласия их законных представителей согласно решению суда.

К лицам, страдающими психическими расстройствами, совершившим общественно опасные деяния, применяются принудительные меры медицинского характера, на основе судебного решения.

Мониторинг соблюдения прав человека в психиатрических учреждениях является новым видом деятельности для Центра по Правам Человека, которая требует дополнительных знаний и привлечения специалистов из разных областей. В этой связи, в период 7-9 декабря 2010 г., при участии представителей гражданского общества, был проведен обучающий тренинг по технике и особенностям мониторинга психиатрических учреждений. Тренинг был организован при помощи и участии международных экспертов, представителей Центра защиты лиц с психической инвалидностью (Будапешт, Венгрия). Участники тренинга посетили Республиканскую психиатрическую больницу, где были проведены практические занятия по мониторингу гостиничных условий, соблюдения прав пациентов, методов лечения.

В сфере психиатрического здоровья были выделены некоторые проблемы, которые могут считаться проблематичными для психиатрических учреждений. Тем не менее, следует учитывать, что лица, страдающие психическими расстройствами обладают всеми правами и свободами граждан и должны пользоваться уважением.

Центр по Правам Человека запланировал на 2011 год провести мониторинг соблюдения прав человека во всех психиатрических учреждениях, изучить специфику их деятельность и выявить существующие проблемы.

Также, в 2010 году были проведены первые посещения воинских частей. В рамках деятельности Национального механизма предупреждения пыток, 17 сентября 2010, рабочая группа в составе сотрудников Центра по Правам Человека провела превентивное посещение Кишиневского Военного Гарнизона, расположенного в мун. Кишинэу, по улице М.Чеботарь 6, в целях мониторинга условий содержания в этом учреждении и степени исполнения рекомендаций международных организаций.

Последующие рекомендации парламентских адвокатов были сформулированы в контексте рекомендаций Европейского Комитета Предупреждения Пыток (ЕКПП) в результате посещения Республики Молдова 10 – 22 июня 2001 года. После этого посещения Республика Молдова представила ответ в связи с *Окончательными замечаниями* делегации.

В рамках посещения Кишиневского Военного Гарнизона члены делегации ЕКПП не получили ни одной жалобы о жестоком обращении. Одновременно, делегация установила

адекватное санитарно-гигиеническое состояние камер и приемлемое искусственное освещение. Тем не менее, были выявлены проблемы с доступом дневного света. Отсутствие окон стало одной из самых серьезных проблем, выявленных делегацией. В этой связи властям были представлены рекомендации о необходимости гарантирования доступа дневного света в помещения.

Во время посещения Гарнизона представителями Центра по Правам Человека, 17 сентября 2010 г., в учреждении содержались пять военнослужащих срочной службы, на которых было наложено дисциплинарное взыскание арест (взыскание, предусмотренное в ст. 44 Закона об утверждении Дисциплинарного воинского устава № 52 от 2 марта 2007 г.).

В беседе с представителями Центра по Правам Человека, военнослужащие отметили, что не подвергались жестокому обращению, им предоставлялось трехразовое питание и предметы личной гигиены.

Тем не менее, парламентский адвокат отметил с озабоченностью отсутствие дневного света до настоящего времени, несмотря на рекомендации ЕКПП 2001 года. Этот недостаток объясняется, в первую очередь, отсутствием окон в камерах.

Также, было установлено отсутствие банных комнат, туалетов и раковин в камерах. Согласно Европейским тюремным правилам (Рекомендация (2006)2 Комитета Министров к государствам-членам, январь 2006 г.), заключенные должны иметь беспрепятственный доступ к санитарным устройствам, отвечающим требованиям гигиены и позволяющим уединение.

Парламентский адвокат сообщил руководству Министерства Обороны, что это положение дел может быть квалифицировано бесчеловечным и унижающим достоинство видом обращения в свете статьи 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Парламентский адвокат отметил, также, что физические и психические страдания, состояние беспокойства, унижения и чувство неполноценности во время пребывания под специальным надзором представителей государства полностью соответствует правоприменительной практике Страсбургского суда, и отсутствие реакции на протяжении девяти лет является серьезным упущением министерства.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод и другие европейские инструменты не дают однозначного определения бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Однако эти определения должны трактоваться государствами-членами со здравым смыслом. Так, в отсутствие немедленной реакции и неустранение выявленных недостатков представителями ЕКПП и других международных организаций, процесс равнения на европейские стандарты рискует быть признан неэффективным в свете

соблюдения позитивных обязательств государства – члена ряда конвенций, запрещающих пытки и жестокое обращение.

В результате этого посещения руководству Министерства Обороны было направлено заключение с рекомендацией идентифицировать необходимые финансовые средства для установки окон во всех камерах, адаптации санитарных устройств согласно общепризнанным стандартам, оборудования банных помещений и создания необходимых условий для поддержания личной гигиены не менее одного раза в неделю. Также, парламентский адвокат рекомендовал организовать курсы профессиональной подготовки для сотрудников дисциплинарного подразделения.

По результатам рассмотрения заключения парламентского адвоката, руководство Министерства Обороны проинформировало о невозможности установки окон в связи с техническими параметрами здания.

Посещение Европейского Комитета Предупреждения Пыток мест содержания под стражей, находящихся под юрисдикцией Тирасполя, в июле 2010 г.

В течение последнего десятилетия ЕКПП побывал в приднестровском регионе Республики Молдова: в ноябре 2000 г., в феврале/марте 2003 г., и в марте 2006 г. Вследствие последних событий в приднестровском регионе, связанных с арестом журналиста Эрнеста Варданяна и Ильи Казак и нарушением процессуальных гарантий справедливого судебного разбирательства, члены делегации ЕКПП выразили готовность посетить пенитенциарные учреждения в приднестровском регионе. Во время посещения пенитенциарного учреждения № 3 Тирасполь, члены делегации были проинформированы властями региона о невозможности встретиться и побеседовать конфиденциально с осужденными. Следовательно, делегация приняла решение прервать свой визит в Приднестровье.

Следует отметить, что конфиденциальность беседы с заключенными, независимо от их статуса, является основной характеристикой механизма предупреждения пыток.

Делегация посетила пенитенциарные учреждения № 8 и № 12 подведомственные Министерству Юстиции Республики Молдова, расположенные на территории де-факто контролируемой приднестровскими властями. Ситуация в этих тюрьмах остается довольно сложной, так как с 2003 года, в соответствии с решением местных властей, учреждения были отключены от системы централизованного водоснабжения и электроэнергии, в 2005 году – были отключены от канализационной системы города. Приднестровские власти препятствуют обеспечению пенитенциарных учреждений

топливом, дровами, питьевой водой, продуктами питания, что приводит к невозможности нормального функционирования учреждений и обеспечения адекватных условий содержания.

Другим примером препятствования работы пенитенциарных учреждений является арест, 7 октября 2010 г., сотрудников пенитенциарного учреждения № 8 представителями приднестровской милиции под предлогом нарушения режима въезда и нахождения на территории региона.

Делегация ЕКПП рекомендовала Правительству Республики Молдова разработать эффективную стратегию для ведения переговоров с властями города Бендер ввиду нормального функционирования пенитенциарных учреждений.

В этом контексте парламентские адвокаты выразили готовность призвать представителей региональной организации по защите прав человека, способствовать предупреждению пыток и содержанию осужденных в неадекватных условиях. Также, региональная организация по защите прав человека была призвана принять необходимые меры для обеспечения соблюдения процессуальных гарантий лишенных свободы лиц.

В связи с невозможностью осуществления визитов в приднестровский регион ввиду профилактики жестокого обращения, предупреждения содержания осужденных в бесчеловечных условиях, следует принять необходимые меры для обеспечения исполнения договоренностей, заключенных во время переговорных процессов. Также, необходимо непосредственное вмешательство Объединенной контрольной комиссии, особенно в муниципии Бендер, всякий раз, когда возникают обстоятельства, связанные с нарушением прав человека.

Выводы и рекомендации

Учреждениям, подведомственным Министерству Внутренних Дел

- *Внесение поправок в действующее законодательство, обязывающих перевод задержанных лиц в пенитенциарные учреждения, непосредственно после их задержания.*
- *Назначение реальных наказаний лицам, виновным за совершение преступлений, связанных с жестоким обращением, учитывая конкретные обстоятельства каждого дела.*
- *Обеспечение сотрудников компетентных органов, проводящих расследование преступлений современными техническими средствами для обнаружения, сбора доказательств.*
- *Обучение медицинского персонала изоляторов временного содержания в соответствии с международными стандартами в сфере медицинского*

документирования жестокого обращения, в частности, согласно Стамбульскому Протоколу.

- *Исключение случаев длительного содержания предварительно арестованных лиц в специальных учреждениях, подведомственных Министерству Внутренних Дел, с возможностью их возвращения в ведение полиции только тогда, когда нет приемлемого варианта, и по возможности на кратчайший срок.*
- *Обеспечение проведения допросов в специально приспособленных местах для осуществления таких процессуальных действий, обеспечение права заключенных на услуги адвоката.*
- *Обеспечение права заключенных на тщательное и конфиденциальное медицинское обследование при поступлении и при выходе из мест содержания под стражей.*
- *Обеспечение замещения вакантных должностей фельдшера в специализированных учреждениях Министерства Внутренних Дел.*

Учреждениям, подведомственным Министерству Юстиции

По мнению парламентского адвоката, тюрьма превратилась из метода разрешения социальных проблем в сложный и многосторонний предмет, который не только способствует ряд преступлений в закрытой среде, но и подпитывает криминальную идеологию, заражая, таким образом, все общество. Национальный механизм предупреждения пыток выявил некоторые существенные недостатки, которые компрометируют смысл уголовного наказания – перевоспитание заключенного. Во время превентивных посещений практически во всех пенитенциарных учреждениях были установлены проблемы реализации социально-образовательных программ. Парламентский адвокат постоянно информировал органы власти о необходимости развития человеческого развития осужденных. Эта сфера должна заботить чиновников не меньше, чем обеспечение приемлемых условий содержания и предупреждение пыток. Эта позиция была отражена и делегацией Комитета предупреждения пыток во время визитов в Республику Молдова. В результате мониторинга был отмечен тот факт, что заключение воздействует на заключенных. Помимо того, что они становятся «институционализированными», у заключенных могут появляться психологические проблемы (потеря самоуважения и уничтожение социальных навыков). Режимы содержания осужденных на длительные сроки должны преследовать цель компенсировать эти эффекты. Заключенным должен быть обеспечен доступ к всевозможным занятиям (труд и профессиональная подготовка, обучение, спорт и т.д.). Более того, осужденные должны пользоваться правом выбирать, как именно

использовать свободное время, что приведет к стимулированию чувства автономии и личной ответственности.

В этом контексте парламентский адвокат отмечает, что в условиях формального отношения сотрудников тюрем к социально-воспитательным программам, существующее положение дел в пенитенциарной системе снижает доверие общества в систему отправления правосудия и диктует необходимость реформирования пенитенциарной системы.

- *В этом контексте, одной из основных рекомендаций является увеличение числа сотрудников, вовлеченных в процесс перевоспитания заключенных (социальные работники, психологи и т.д.).*
- *Принятие всех необходимых мер, в том числе ассигнование дополнительных финансовых средств, для обеспечения осужденным адекватного питания (качество, разнообразие и количество) в соответствии с нормами, установленными Постановлением Правительства №609 от 29.05.2006.*
- *Проведение оценки существующей ситуации в пенитенциарных учреждениях республики в целях определения и ассигнования финансовых средств на проведение необходимых ремонтных работ*
- *Проведение перепланировки жилых секторов путем разделения существующих в пенитенциарах больших спальных помещений на жилые помещения меньшего размера.*
- *Обеспечение замещения вакантных должностей в медицинских службах пенитенциарных учреждений дополнительным медицинским персоналом (врачами и ассистентами) для обеспечения эффективной медицинской помощи заключенным.*
- *Обеспечение надзора за соблюдением санитарно-гигиенических правил в пенитенциарах, за состоянием и чистотой одежды и постельного белья осужденных.*
- *Обеспечение нормы в 4 м² жилой площади на одного заключенного.*
- *Продвижение, в частности администрациями пенитенциарных учреждений, конструктивных отношений вместо конфронтации между заключенными и персоналом, что приведет к ослаблению напряженности и усилению порядка и безопасности в пенитенциарах.*
- *Создание соответствующими службами Департамента Пенитенциарных Учреждений эффективной системы организации судебно-медицинского освидетельствования осужденных.*

- *Создание системы исполнения наказаний и соответствующего правового поля ввиду реализации концепции реинтеграции заключенных путем поощрения связей с внешним миром, устранения ограничительной практики содержания.*

14. Соблюдение прав человека на левом берегу Днестра

Свобода передвижения

Право на свободу передвижения по стране гарантируется, согласно статье 27 Конституции, каждому гражданину Республики Молдова. Более того, государство обеспечивает право каждого гражданина поселяться или пребывать в любом населенном пункте страны.

Власти Республики Молдова никогда не признавали официально «тираспольский режим», гарантируя и защищая права своих граждан на всей территории государства. Одновременно, непризнанные власти, согласно договоренностям мирного урегулирования вооруженного конфликта, обязались избегать действия по дестабилизации положения в зоне безопасности.

С момента прекращения боевых действий в 1992 году и до сегодняшнего дня, передвижение граждан между двумя берегами Днестра осуществляется с большим трудом из-за того, что приднестровские власти позволяют, на свое усмотрение, переход на контролируемую территорию. Официальные делегации, которые желают посетить районы левобережья, обязаны предварительно сообщить о своих намерениях приднестровским властям и получить соответствующую авторизацию.

И в 2010 году приднестровские власти намеренно ограничивали доступ граждан Республики Молдова на контролируемую территорию. Так, 22 июня 2010 г., на пограничном пункте Кучурган приднестровскими властями был задержан Председатель Центральной Избирательной Комиссии Еужен Штирбу. Через три часа после задержания Еужен Штирбу был сопровожден в Тирасполь, где ему сообщили, что на него заведено уголовное дело за предполагаемые нарушения в связи с организацией местных выборов в 2007 году в селе Коржова. После эффективного вмешательства представителей Правительства, при поддержке ОБСЕ, Председатель ЦИК был освобожден. Задержание лица, занимающего ответственную государственную должность, продолжило ряд задержаний, имевших место в 2010 году.

В этом контексте, 18 марта 2010 г. был арестован сотрудник Налоговой инспекции г. Бендер Илие Казак, обвинявшийся в шпионаже в пользу Республики Молдова, а 7 апреля в Тирасполе был арестован журналист Эрнест Варданын, обвиняемый в государственной измене и шпионаже в пользу Республики Молдова. Обстоятельства и причины ареста граждан Республики Молдова, а также то, как они признали свою вину, вызвали обоснованные сомнения в части обеспечения процессуальных гарантий

справедливого судебного разбирательства. В связи с этим, заявления родственников арестованных и представителей гражданского общества доказывают наличие сомнений относительно соблюдения права на свободу и личную неприкосновенность, права на справедливое судебное разбирательство, гарантированных в ст. ст. 5 и 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Действия приднестровских властей были осуждены Правительством Республики Молдова, которое обратилось к приднестровской стороне и к участникам переговорного процесса с призывами прекратить практику дестабилизации ситуации и освободить арестованных граждан. Молдавские власти приняли активные действия для защиты прав и свобод своих граждан.¹⁷⁴

После ареста Председателя ЦИК и двух сотрудников пенитенциарного учреждения № 8 Бендер, приднестровские власти освободили их после вмешательства Республики Молдова.

В этих случаях парламентские адвокаты осудили публично действия приднестровской стороны и обратились с призывом к приднестровским властям предпринять максимальные усилия для обеспечения основных прав и свобод человека, в том числе права на свободу и личную неприкосновенность.

Соблюдение прав ребенка

Ограниченный доступ представителей конституционных властей Республики Молдова и общественных объединений на левый берег Днестра не позволяет сбор официальной статистики и проведение качественных исследований по вопросу о положении детей в этом регионе. Доступная информация, представленная средствами массовой информации или немногочисленными организациями, которые работают в этой сфере, не является комплексным подходом к системе защиты прав ребенка. По этой причине невозможно сформулировать четкие выводы о степени соблюдения прав ребенка на левом берегу Днестра.

Так, из кишиневских средств массовой информации парламентские адвокаты узнали о положении детей оставшихся без присмотра, выходцев из приднестровского региона, которых все чаще и чаще находят на территории Украины и России. По мнению парламентских адвокатов, присутствие Миссии по оказанию помощи на молдавско-украинской границе (EUBAM) на приднестровском отрезке могло бы уменьшить риск незаконного пересечения границы детьми и их незаконного вывоза из страны.

¹⁷⁴ Илашку и другие против Молдовы.

Вопреки препятствиям, абсолютно аполитично, исключительно в интересах соблюдения прав детей граждан Республики Молдова, парламентский адвокат по защите прав ребенка способствовал разрешению трех случаев нарушения прав ребенка в приднестровском регионе.

В одном случае парламентский адвокат способствовал выдаче удостоверений личности, так как сотрудники отдела учета и документирования населения отказывались признавать действительность решения об установлении опекуна, выданного органом опеки на левом берегу Днестра.

В другом случае парламентский адвокат вмешался для облегчения процедуры усыновления ребенка, находившегося под опекой кишиневских органов власти, семьей, проживающей в приднестровье, ранее усыновившей брата несовершеннолетнего. Принимая участие в разрешении этого случая, парламентский адвокат руководствовался наилучшими интересами ребенка и следовал принципу, согласно которому разобщение братьев/сестер в результате усыновления, а также усыновление их разными лицами или семьями запрещается.¹⁷⁵

Положение детей в приднестровском регионе является комплексной проблемой в связи с существующими барьерами. Тем не менее, парламентский адвокат по защите прав ребенка считает необходимым свое участие в разрешении проблем, с которыми сталкиваются несовершеннолетние.

Осуществление права избирать в приднестровском регионе

Диапазон проблем, с которыми сталкиваются граждане Республики Молдова на левом берегу Днестра остается по-прежнему тревожным. Невозможность осуществления права избирать подтверждает общую тревожную тенденцию.

С 2005 года Центральная Избирательная Комиссия, совместно с центральными и местными органами власти, предпринимает меры для обеспечения проведения выборов в селе Коржова, района Дубэсарь. Вопреки предпринимаемым мерам, начиная с 2005 года выборы не проводились, и избиратели были лишены права голосовать.

По данным Центральной Избирательной Комиссии, последние выборы в демократических условиях проходили в приднестровском регионе в 2003 году. Во время парламентских выборов 2005 года, местных выборов 3 июня 2007 года, во время парламентских выборов 5 апреля 2009 года и досрочных выборов 29 июля 2009 года, во

¹⁷⁵ Ст. 10 Закона о правовом режиме усыновления № 99 от 28 мая 2010.

время конституционного референдума 5 сентября 2010 года, силы неконституционного тираспольского режима блокировали процесс голосования, тем самым нарушая право избирать.

Для обеспечения избирательных прав граждан, проживающих на левом берегу Днестра, в муниципии Бендер и в некоторых населенных пунктах района Кэушень, Центральная Избирательная Комиссия распорядилась об открытии шести избирательных участков в близлежащих населенных пунктах. Этот факт позволил избирателям принять участие в избирательном процессе. Были открыты четыре избирательных участка в селе Варница (Анений Ной), в селе Сэнэтэука (Флорешть) и в городе Резина (исключительно для избирателей из левобережных районов)

По просьбам граждан Республики Молдова, проживающих на левом берегу Днестра, на конституционном республиканском референдуме 5 сентября 2010 г. им было разрешено голосовать в муниципии Кишинэу.

Тем не менее, вопреки созданию необходимых условий для обеспечения участия в выборах граждан, проживающих на левом берегу Днестра, их участие было низким, так как люди опасались последствий.

Постановлением Центральной Избирательной Комиссии № 3835 от 16 ноября 2010, был установлен порядок участия граждан Республики Молдова, проживающих в территориально-административных единицах левобережья Днестра, в муниципии Бендер и некоторых населенных пунктах района Кэушень, на досрочных выборах Парламента 28 ноября 2010 г.

Согласно Постановлению, избиратели вносятся в дополнительные списки по предъявлении удостоверяющих личность документов, в которых присутствует отметка о регистрации постоянного места жительства или места пребывания лица в соответствующем населенном пункте, а в графе «Примечание» списка отмечается «ТАЕ левобережья Днестра». Согласно протоколам участковых избирательных комиссий, в выборах принимали участие 7704 граждан, проживающих в этих населенных пунктах.

23 ноября 2010 г. Центральная Избирательная Комиссия приняла Постановление о голосовании избирателей коммуны Коржова района Дубэсарь на досрочных выборах Парламента 28 ноября 2010 г.

Решением №. 3/1 от 27 октября 2010 районный окружной избирательный совет избирательного округа Дубэсарь № 15 образовал в коммуне Коржова избирательный участок № 5, размещенный в здании теоретического лицея имени Михая Еминеску. Далее, в указанное решение были внесены изменения, и было установлено

местонахождение этого избирательного участка в помещении гимназии по ул. С.Лазо, коммуна Коржова, района Дубэсарь.

Учитывая, что на протяжении последних лет неконституционные власти Тирасполя различными методами блокировали участие в выборах местных избирателей и, исходя из необходимости обеспечения свободного и демократического избирательного процесса, в том числе путем гарантирования права на голосование избирателям данного населенного пункта, Центральная избирательная комиссия рассмотрела этот вопрос, приняла к сведению мнения жителей коммуны и некоторых государственных учреждений и пришла к выводу, что избирательный участок № 5 нужно переместить из коммуны Коржова в помещение примэрии села Кочиерь района Дубэсарь.

Согласно докладу ассоциации „Promo-LEX” „Мониторинг досрочных выборов 28 ноября 2010г.” (финальный доклад 8 февраля 2011г.), в приднестровском регионе Республики Молдов открытие избирательных участков, проведение предвыборной кампании и весь избирательный процесс столкнулся с определенными проблемами. Избиратели из приднестровского региона не получили не пользовались равными возможностями в получении информации об избирательном процессе. Конституционные власти продолжают не прилагать существенных усилий на национальном и международном уровне для обеспечения минимальных условий участия в избирательном процессе избирателей приднестровского региона.

В период проведения мониторинга конституционные власти, избирательные органы и конкуренты, гражданское общество продолжали относиться по-разному к избирателям приднестровского региона. Тем не менее, „Promo-LEX” установила определенные усилия Центральной Избирательной Комиссии для облегчения участия в выборах жителей региона путем увеличения (от 11 до 21) количества избирательных участков, в которых могли проголосовать избиратели региона. Также, ЦИК разрешила избирателям проголосовать в любом из 21 избирательного участка.

Несмотря на то, что увеличилось количество участков, в которых могли проголосовать избиратели приднестровского региона, количество бюллетеней уменьшилось от 14500 (5 апреля 2009) и 14100 (5 сентября 2010) до 13800. По данным Министерства информационных технологий и связи, в приднестровском регионе проживают более 223000 с правом голоса. Тем не менее, и в этот раз власти не составили избирательные списки для избирателей из приднестровского региона.¹⁷⁶

¹⁷⁶Доклад „Promo-LEX” о мониторинге досрочных выборов Парламента 28 ноября 2010.

С другой стороны, избирательный процесс на досрочных выборах в Парламент 28 ноября 2010 г. послужил основанием для качественного улучшения и практического использования прогрессивных избирательных практик, отраженных в законодательных поправках в межизбирательный период. Более того, процесс разработки поправок в Избирательный кодекс был прозрачным и реализовался специальной парламентской комиссией, в сотрудничестве с гражданским обществом.¹⁷⁷

Однако ограничение соблюдения прав человека и демократических процессов в приднестровском регионе продолжает определять направление усилий конституционных властей на борьбу с его последствиями.

Охрана здоровья

Политическая и экономическая нестабильность в приднестровском регионе Республики Молдова, и изоляция этого региона от остальной части страны, отрицательно повлияли на демографическую ситуацию и состояние здоровья населения региона.

С момента самопровозглашения приднестровской молдавской республики конституционные органы власти не имеют доступа к статистическим показателям и эпидемиологическим данным, что привело к изоляции и разделению систем здравоохранения. В системе здравоохранения Республики Молдова за последние 10 лет произошли серьезные изменения благодаря четким политикам и реализованным реформам. Институциональная и организационная структура системы были существенно изменены в соответствии с новыми тенденциями, международными стандартами и рекомендациями донорских организаций в области здравоохранения. Несмотря на отсутствие официальных отношений между центральными органами власти Республики Молдова и властями приднестровского региона, Министерство Здравоохранения поддерживает, в определенной степени, неформальное сотрудничество с представителями органов власти в сфере здравоохранения приднестровского региона.

В системе здравоохранения региона не существует важных документов политик - стратегий развития системы здравоохранения в общем, специальных стратегий по отдельным областям; документов среднесрочного бюджетного планирования и т.д. Основными причинами роста смертности населения приднестровского региона, как и на всей территории страны, являются онкологические и сердечно-сосудистые заболевания. Среди усугубляющих факторов, которые способствуют этой ситуации, является относительно большое расстояние (90 km) между Тирасполем и Кишиневом. Это

¹⁷⁷ http://www.promolex.md/upload/publications/ro/doc_1297169756.pdf.

расстояние ограничивает физический доступ граждан региона к медицинским услугам. Борьба с ВИЧ/СПИД-ом и туберкулезом в приднестровском регионе с использованием одобренных методов Министерством Здравоохранения Республики Молдова сталкивается с серьезными препятствиями и недостатками, что проявляется ограниченным доступом к лечению, госпитализации пациентов приднестровского региона и предоставлению амбулаторных услуг в Кишиневе. Среди основных факторов, вызывающих эти проблемы, следует перечислить: отсутствие гражданства Республики Молдова, которое вызывает правовые ограничения на бесплатное использование всех видов услуг по лечению ВИЧ/СПИД-а и туберкулеза; ограниченную возможность медицинских учреждений приднестровского региона оплачивать дорогостоящие услуги по длительному уходу в сочетании с ограниченными возможностями пациентов в условиях, когда курс лечения в стационаре зачастую превышает 200 долларов; наличие клинических признаков ВИЧ/СПИД-а и туберкулеза. Все это не только затрудняет перевозку этих людей общественным транспортом, но и подвергает опасности здоровье других людей.

Основным препятствием в модернизации системы здравоохранения региона является нежелание неконституционных властей сотрудничать с конституционными властями. Следовательно, Министерство здравоохранения и социальной защиты приднестровского региона не располагает механизмами сотрудничества с партнерами на этом берегу Днестра. Между двумя берегами не существует официального обмена данными и мнениями. Сотрудничество осуществляется неформально, чаще всего по инициативе Кишинева (например, распределение противовирусных препаратов и прививок против гриппа АН1N1 в связи с эпидемией птичьего гриппа). Однако, по мнению ряда чиновников Министерства Здравоохранения Республики Молдова, их коллеги с левобережья Днестра очень рады, когда их поддерживают коллеги и признают необходимость участия Кишинева в разрешении существующих проблем в области здравоохранения в приднестровском регионе. К сожалению, политические ограничения и административная подчиненность не позволяют структурам региона сотрудничать открытым образом с конституционными властями.

Сотрудничество с международными организациями, участвующими в процессе урегулирования приднестровского конфликта, в том числе с участниками формата „5+2” являются, по мнению парламентских адвокатов, одним из подходящих решений для обеспечения прав и свобод человека на левом берегу Днестра. Одновременно, динамика и результаты консультаций в рамках этого формата определяют необходимость разработки ясной стратегии на будущее, пересмотра стратегии отраслевых рабочих групп,

утвержденных Постановлением Правительства № 1178 от 31 октября 2007, в том числе создание рабочей группы по правам человека.

ГЛАВА II

Соблюдение прав ребенка в Республике Молдова

„Дети самое большое богатство в мире и самая лучшая надежда на будущее”.
Джон Фиджеральд Кеннеди

Ребенок является завтрашним капиталом человечества. Он защищен и на международном, и на национальном уровне. Защита находит свое отражение в законодательных нормах, которые обязывают государство обеспечить права ребенка, защищать его в чрезвычайных условиях.

2.1. Наилучшие интересы ребенка

Республика Молдова присоединилась к Конвенции ООН о правах ребенка в соответствии с Постановлением Парламента № 408 от 12 декабря 1990,.

Таким образом, государство приняло на себя обязательство уважать и обеспечивать все права, предусмотренные Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах его юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения и т.д.

Положения Конвенции обязательны для властей Республики Молдова. Государства-участники представляют Комитету по правам ребенка доклады о принятых мерах по закреплению признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав. Результаты рассмотрения докладов закрепляются в своде рекомендаций, посредством которых Комитет приглашает государство к конструктивному диалогу для объективной оценки положения детей.

Конвенция о правах ребенка основывается на четырех общих принципах. Первые два применяются ко всем лицам, и Конвенция подтверждает их для детей. Последние два относятся только к детям.

Один из этих принципов - наилучший интерес ребенка, который предполагает, что *«все решения и действия, касающиеся детей, их основные интересы должны рассматриваться в приоритетном порядке, независимо от того, если решения принимаются правительством, публичными органами власти, судами или членами семьи»*.

В этом контексте парламентский адвокат организовал встречу с конкурентами на выборах, чтобы ознакомиться с их обязательствами в сфере защиты прав ребенка. Аналогичная инициатива была реализована Центром Информирования Документирования

по Правам Ребенка (CIDDC), который во время последней избирательной кампании провел анализ избирательных платформ кандидатов. В качестве ориентира служили положения Конвенции о правах ребенка и Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребенка, представленные Республике Молдова в 2009 году.

Авторы исследования считают недостаточными усилия политической элиты в обеспечении соблюдения Конвенции о защите прав ребенка и явное пренебрежение этой категории граждан. Дети и их права не состоят на повестке дня политических лидеров, и забота о «будущем страны» остается на уровне деклараций и видеороликов конкурентов на выборах.¹⁷⁸

Следует отметить, что и в Программу деятельности Правительства Республики Молдова не были включены приоритетные действия, направленные на защиту прав ребенка. Однако парламентский адвокат по защите прав ребенка надеется, что эти действия предусмотрены в главе «защита прав человека».

2.2. Права ребенка, проживающего отдельно от родителей

В 2010 году были зарегистрированы проблемы в связи с невыплатой алиментов. Должники не исполняют свои обязательства, согласно решению суда, накапливая огромные долги в течение многих лет.

Часто встречаются случаи, когда родитель, у которого было определено место жительства несовершеннолетнего ребенка, не в состоянии обеспечить материально потребности ребенка. В некоторых случаях речь идет об элементарных расходах, в других случаях – о расходах по обучению, лечению ребенка.

Изучение этой проблемы показало, что вследствие невыплаты алиментов незрелыми родителями страдает, в первую очередь, ребенок и его развитие. Существует ошибочное мнение, что только родитель, на иждивении которого находится ребенок, несет ответственность за его развитие и воспитание. Родители не возлагают совместных усилий для обеспечения ребенку среды обитания и развития, соответствующей принципу «наилучший интерес ребенка». Так, ребенок используется в качестве оружия в споре между супругами. Они не понимают, что последствия таких действий влияют отрицательно на развитие ребенка.

¹⁷⁸ <http://www.childrights.md>.

Эта проблема вызвана, в какой-то мере, степенью соблюдения своих должностных обязанностей судебными исполнителями. Они не проявляют достаточного интереса и необходимых усилий для обеспечения исполнения судебных решений. Парламентский адвокат надеется, что вместе с реформированием в этой сферы, положение значительно улучшится.

Тем не менее, судебные исполнители не располагают достаточными рычагами для того, чтобы обязать должника исполнить свои обязательства. Изученные случаи показали, что наложение запрета на выезд из страны не препятствует, в принципе, пересечению государственной границы.

В этом контексте следует отметить, что в некоторых случаях судьи определяют минимальный размер алиментов. Так, в одном из рассмотренных случаев должник, отец четырех детей, не выплачивал алименты на протяжении многих лет, накопив долги в размере десятков тысяч леев. Не имея других источников дохода, кроме квоты сельскохозяйственной земли, которую он обрабатывал, должник посчитал, что лишение родительских прав остается единственной возможностью избавиться от уплаты алиментов. Должник не учел того, что лишение родительских прав не освободило его от родительских обязанностей и от выплаты алиментов.

Важный вопрос соблюдения прав ребенка, проживающего отдельно от родителей, связан с назначением и выплатой пособий детям, над которыми установлена опека/попечительство.

Парламентский адвокат установил, что местные органы власти, ответственные за назначение и выплаты пособий, пытаются всеми способами избежать исполнения этих обязанностей.

В одном из рассмотренных случаев, местный орган власти затягивал на протяжении года принятие решения об установлении опеки, вопреки статье 142 Семейного кодекса, согласно которой опека устанавливается органами местного публичного управления на основании письменного заключения органа опеки и попечительства не позднее месячного срока с момента принятия соответствующего заявления.

Орган местного публичного управления мотивировал непринятие решения об установлении опеки тем, что мать ребенка не была лишена родительских прав, И, следовательно, не было оснований для установления опеки.

Одновременно с заявителем, администрация органа местного публичного управления обратилась к парламентскому адвокату по поводу разъяснения положений статьи 112 Семейного кодекса.

В этой связи парламентский адвокат, изложив свое мнение по этому поводу, разъяснил, что толкование законодательных актов осуществляется Парламентом путем принятия законодательных актов, ту же или большую юридическую силу.

19 апреля 2010 г. орган местного публичного управления вынес решение об установлении опеки с 1 апреля 2010 г. и назначил пособие в размере 500 леев, вопреки тому факту, что заявление об установлении опеки было зарегистрировано 15 января 2009 г. В результате обжалования это решения органами прокуратуры, 26 мая 2010 г. было вынесено новое решение о назначении пособия в размере 500 леев с 15 января 2009 г., согласно требованиям ст. 142 ч. (4) Семейного кодекса.

Другой гражданин был вынужден постоянно обращаться в судебную инстанцию для взыскания пособия по опеке, так как орган местного публичного управления не реагировал даже на решения Районного Совета. Основанием для отказа в назначении и выплате пособия служило отсутствие финансов в местном бюджете.

Хотя закон и не дает оснований для толкования, местные органы власти пытаются затягивать принятие таких решений, которые являются существенной нагрузкой на местные бюджеты.

Незаконное пересечение государственной границы несовершеннолетними остается актуальной темой для Молдовы. Приднестровский сегмент государственной границы используется для незаконного пересечения границы и для незаконного вывоза несовершеннолетних детей за пределы государства.

В 2010 году парламентский адвокат рассмотрел два таких случая. В обоих случаях, после развода родителей, суд определил место проживания ребенка с отцом, а матери было запрещено пересечь государственную границу без предварительного разрешения отца, заверенной нотариально, как того предусматривает законодательство.

Вопреки судебному решению и требованиям закона, осознавая последствия незаконных действий, в том числе положения Уголовного кодекса, в обоих случаях матери вывезли детей за пределы государства. Дети получили гражданство Российской Федерации, и, несмотря на то, что на матерей были заведены уголовные дела, до настоящего времени дети не были возвращены на место проживания, определенное судом. Отцы детей обращались в правоохранительные органы Российской Федерации для признания действительными решений, вынесенных судебными инстанциями Республики Молдова. Но, процедура признания и исполнения судебных решений была отклонена компетентными органами Российской Федерации.

Скорее всего, эти два случая не единственные. Именно поэтому характер этой проблемы вызывает тревогу. Существует большой риск для детей из Республики

Молдова стать жертвами торговли людьми, так как власти не способны гарантировать детям, гражданам Республики Молдова, соблюдение конституционных прав и свобод в связи с отсутствием контроля и безопасности восточной части государственной границы.

Однако случаи незаконного пересечения границы были зарегистрированы и на других сегментах. Массовый феномен незаконной миграции несовершеннолетних зарегистрирован в районе Кахул. По данным Районного совета по защите прав ребенка Кахул, основное количество детей, находящихся за пределами государства без присмотра родителей, в возрасте от 14 до 17 лет, выходцы из этого региона. Основным направлением миграции является Италия, в основном город Падова пересекая Украину и Венгрию. По прибытии в Падову, они обращаются в учреждение по размещению детей, оставшихся без присмотра родителей, им обеспечивается место проживания и необходимый уход, предоставляется возможность учить итальянский язык и работать по несколько часов в день. Из заработанных денег они помогают семье, оставшейся в Молдове.

Дети не желают возвращаться на родину, и родители одобряют их решение, так как желают, чтобы их дети радовались достойному жизненному уровню. Эти же причины подтолкнули некоторых родителей помочь своим детям пересечь границу. В этих случаях органы прокуратуры начали процесс лишения родительских прав. Это, однако, не препятствует детям мигрировать в надежде на лучшие жизненные условия.

Несмотря на то, что Национальный Комитет по Борьбе с Торговлей Людьми считает тревожным положение в районе Кахул, из бесед с родителями следует, что их дети выбрали миграцию из-за социально-экономического положения в стране, и они не считают, что дети являются жертвами торговли людьми.

2.3. Ответственность семьи за ребенка

Феномен миграции граждан Республики Молдова способствует росту количества детей, оставшихся без присмотра родителей. Не существует официальной статистики, подтверждающей их точное количество. Зачастую дети остаются под присмотром родственников, что не является гарантией его безопасности и надлежащего ухода.

В 2010 году средства массовой информации сообщили о нескольких инцидентах с вовлечением несовершеннолетних, родители которых находятся на заработках за границей. Часто эти дети подвергаются сексуальному насилию или погибают в трагических обстоятельствах. Центр по Правам Человека документировал несколько случаев, попавших в поле зрения прессы.

В одном случае двухлетняя девочка подверглась сексуальному насилию сожителем матери, под присмотром которого находилась. Мать несовершеннолетней, находившаяся на заработках за границей, считала, что ее ребенку не грозит никакой опасности.

Органы власти отреагировали должным образом: было заведено одно уголовное дело, а мать была лишена родительских прав за безответственность и пренебрежение ребенком. Жертве была оказана необходимая медицинская и психологическая помощь.

Очень жаль, что не были предприняты меры для предупреждения этого случая. В этой связи следует отметить отсутствие сплоченности в обществе, которое не вмешивается в разрешение проблем, стоящих перед его членами. Также, не существует никакого оправдания тому факту, что ребенок, оставшийся без присмотра родителей, не находился под надзором уполномоченных органов. Проблема состоит в пренебрежительном отношении их представителей к своим должностным обязанностям.

Парламентский адвокат по защите прав ребенка рекомендует рассмотреть возможность внесения поправок в действующее законодательство, предоставляющих органам опеки и попечительства право решать, если другая семейная среда, в которую должен быть размещен ребенок в период нахождения родителей на заработках, соответствует его интересам и обеспечивает его безопасность.

Семья является ячейкой общества, и именно родители должны защищать права и законные интересы ребенка. Законодательство обязывает соблюдать социальные отношения, обеспечивающие благоприятный климат для развития ребенка. За преступления против несовершеннолетних Уголовный кодекс предусматривает строгие наказания, учитывая серьезность последствий в жизни несовершеннолетнего.

Согласно Семейному кодексу, родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами ребенка. Родители не должны причинять вред физическому и психическому здоровью детей и несут ответственность за осуществление своих прав в ущерб интересам ребенка.¹⁷⁹

Тем не менее, зарегистрированы случаи жестокого обращения родителей со своими детьми. Дети остаются без присмотра родителей в закрытых пространствах, запертыми или привязанными. Парламентский адвокат расследовал случай трехлетнего ребенка, который был найден соседями в запертом доме. Ребенок был без присмотра родителей. Соседи утверждали, что аналогичные случаи имели место и ранее. Более того, ребенка привязывали железной цепью к кровати. Об этом случае были поставлены в известность местные органы власти, а парламентский адвокат рекомендовал инициировать процедуру

¹⁷⁹ Ст. 62 Исполнительного кодекса.

лишения родительских прав. Ребенок был размещен в детский дом семейного типа, были подготовлены документы для лишения матери родительских прав. Районная прокуратура начала расследование согласно положениям ст. 274 Уголовно-процессуального кодекса.

2.4. Право на образование

Образование в республике Молдова является национальным приоритетом.¹⁸⁰ Это право обеспечивается обязательным общим средним образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации.¹⁸¹ Продолжительность общего обязательного образования – девять лет. Прекращается в конце учебного года, в течение которого учащемуся исполняется 16 лет.¹⁸²

Вовлечение детей в незаконный труд по-прежнему остается одним из серьезных препятствий на пути обеспечения права на образование. Детский труд не означает мелкую работу по дому или хозяйству, или участие детей в практической деятельности в зависимости от возраста и уровня развития. Труд ребенка включает в себя один или несколько элементов: труд в минимальном возрасте; опасные условия труда, которые могут иметь незамедлительные или долгосрочные последствия на здоровье детей; превышение допустимого рабочего времени; использование детей в противозаконной деятельности (попрошайничество, торговля наркотиками, проституция, детская порнография); использование детей в вооруженных конфликтах; низкая посещаемость школ; жестокое обращение работодателей и использование принудительных методов.

Считается, что школа играет важную роль в предупреждении и распространении труда ребенка, потому что учителя находятся в постоянном контакте с учащимися, они могут выявлять и диагностировать проблемы и могут привлечь внимание компетентных органов для их разрешения. Тем не менее, именно через учебные заведения организуется незаконное привлечение детей к труду.

В районе Кантемир, в период 17 – 29 сентября 2010, 126 учащихся были вовлечены в полевые работы по сбору урожая. Из них 109 - несовершеннолетних в возрасте до 15 лет (V-VIII классы), и 17 несовершеннолетних в возрасте 15-18 лет (IX-XI классы).

По запросу парламентского адвоката Инспекция труда рассмотрела этот случай и выявила многочисленные нарушения трудового законодательства, запрещающего прием

¹⁸⁰ Ст. 3 закона об образовании № 547 от 21 июля 1995.

¹⁸¹ Ст. 35 Конституции Республики Молдова.

¹⁸² Ст. 9 Закона об образовании № 547 от 21 июля 1995.

на работу лиц, не достигших возраста пятнадцати лет, а также процедуры найма и прекращения трудовых отношений с лицами, достигшими возраста пятнадцати лет.

Инспекция труда установила, что действия школьной администрации и местных органов власти противоречат специальному распоряжению № 543 от 6 сентября 2010 Министерства Просвещения, которое устанавливает условия участия учащихся/студентов в сборе урожая.

Парламентский адвокат известил Министерство Просвещения об имевшем место случае. Согласно ответу министерства, не были установлены нарушения, а специальное распоряжение не противоречит положениям ст. 46 ч. (3) и (4) Трудового кодекса.

Согласно этому распоряжению, в сборе урожая, который не представляет опасности для здоровья и жизни, с письменного разрешения родителей, могут принимать участие дети в возрасте не менее 15 лет. Максимальная продолжительность участия учащихся/студентов в сельскохозяйственных работах составляет две недели (с последующим восстановлением занятий). Оплата труда учащихся/студентов осуществляется на основании соглашений между администрацией учебных заведений и экономическими агентами, согласованных с Территориальным управлением образования, молодежи и спорта / учебным заведением.

Во время сбора урожая учащихся/студентов сопровождают педагоги. Менеджеры учебных заведений несут ответственность за безопасность жизни и здоровья учащихся/студентов во время сбора урожая.

Что касается участия несовершеннолетних из района Кантемир в сборе урожая, Министерство Просвещения истребовало соответствующие объяснения от районного управления образования, молодежи и спорта Кантемир, установив, что учащиеся принимали участие в сельскохозяйственных работах от двух до десяти дней, согласно распоряжению Председателя района Кантемир. И во время сельскохозяйственных работ, и после их завершения не были зарегистрированы обстоятельства, которые угрожали жизни или здоровью детей.

По мнению парламентского адвоката, сфера деятельности учебных заведений не связана с трудоустройством учащихся. Не может существовать никаких аргументов для поощрения нарушения права на образование, гарантированного Конституцией Республики Молдова¹⁸³ и Конвенцией о защите прав ребенка¹⁸⁴. Следовательно, аргументы Министерства Просвещения по поводу вовлечения детей в

¹⁸³ Ст. 35 Конституции республики Молдова.

¹⁸⁴ Ст. 28 Конвенции ООН о правах ребенка.

сельскохозяйственные работы лишены правового основания, а специальное распоряжение Министерства Просвещения №543 от 6 сентября 2010 г. противоречит вышестоящим правовым актам.

В настоящее время Приказом Министерства Просвещения № 146 от 11 апреля 1996, в целях реализации Концепции физической культуры и спорта в доуниверситетском образовании, предусмотрены критерии финальной оценки достижений учащихся выпускников гимназического, и лицейского образования.

Родители жалуются, что тесты превышают возможности их детей и в какой-то степени, представляют опасность для их здоровья. Одновременно, из-за низких оценок по физической культуре страдает общий показатель успеваемости детей.

В этой связи парламентский адвокат обратился в Министерство Просвещения с предложением о пересмотре школьной куррикуллы по предмету «физическая культура» таким образом, чтобы участие детей на уроках оценивалось отметками «зачет» и «незачет», а при сдаче тестов учитывались физиологические особенности каждого ребенка.

С этой целью министерство запланировало создать рабочую группу экспертов для изучения проблемы. При решении этого вопроса будет учитываться мнение специалистов из сферы здравоохранения, физической культуры и спорта, учащихся, родителей и менеджеров учебных заведений.

Специальное образование составляет часть системы образования, целью которой являются воспитание, обучение, восстановление и социальная реабилитация детей с психическими, и физическими отклонениями, дефектами органов чувств и речи, повышенной эмоциональностью в коллективе, отклонениями в поведении или со смешанными дефектами.¹⁸⁵

Вместе с ратификацией Конвенции о правах ребенка, Республика Молдова приняла на себя обязательство защищать детей от любой дискриминации, обеспечивать социальную безопасность и условия для интеллектуального и физического развития.

Несмотря на то, что существующая нормативно-правовая база не ограничивает право на образование детей с ограниченными возможностями, они не всегда могут воспользоваться этим правом. Одна из причин заключается в необходимости помещения детей в специальные учебные заведения, что приводит к разлучению с семьей. Из-за определенных предрассудков, семья считает эту возможность неприемлемой. В таких случаях игнорируются наилучшие интересы ребенка, и нарушается право на образование.

¹⁸⁵ Ст. 33 закона об образовании № 547 от 21 июля 1995.

Парламентский адвокат вмешался в подобном случае, когда десятилетний ребенок с психическими отклонениями, инвалид I степени, не был охвачен всеобучем. При рассмотрении этого случая было установлено, что он не был помещен в специализированное учреждение, главной причиной послужив отказ матери. Мать считала, что ребенок будет чувствовать себя брошенным семьей.

Парламентский адвокат рекомендовал отделу социальной защиты и защиты семьи предоставить необходимую социальную помощь ребенку, содействовать его приему в учебное заведение и вести наблюдение за его интеграцией во время учебного процесса. Кроме того, парламентский адвокат напомнил родителям, что согласно законодательству¹⁸⁶, родители обязаны содержать, воспитывать и обучать ребенка. Отказ от помещения ребенка в специализированное учреждение может квалифицироваться как невыполнение или ненадлежащее выполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанности содержания, воспитания и обучения детей, которое влечет наложение штрафа в размере от 5 до 20 условных единиц.

Одновременно, учитывая, что этот ребенок пострадал в результате взрыва газового баллона, в Министерство здравоохранения было направлено обращение с целью оказания необходимой медицинской помощи.

По мнению парламентского адвоката, органы опеки, своим безразличием, допустили нарушение прав ребенка. Мотивация бездействия несогласием родителей поместить ребенка в специализированное учреждение не правдоподобна и противоречит Конвенции о правах ребенка.

Сбор денежных средств в фонд класса и в фонд школы стал предметом рассмотрения в предыдущем докладе.¹⁸⁷ Тогда было отмечено, что сбор денежных средств осуществляется вопреки доброй воле родителей. Родители вынуждены платить, чтобы уберечь детей от дискриминации, изоляции и намеренного снижения оценок. Парламентский адвокат вынужден вернуться к этому вопросу, так как положение не изменилось в лучшую сторону, более того в Центре по Правам Человека был зарегистрирован рост числа обращений от родителей, которые выражали свое несогласие со сбором денежных средств в учебных заведениях.

Вместе с началом учебного года были направлены рекомендации в Министерство Просвещения и во все Управления образования, молодежи и спорта, в которых отмечалось, что согласно статье 35 Конституции Республики Молдова, государственное

¹⁸⁶ Ст. 63 Кодекса о правонарушениях.

¹⁸⁷ <http://ombudsman.md/md/anuale/>.

образование является бесплатным, и сбор денежных средств противоречит Основному Закону Государства.

В ответе Министерства Просвещения отмечалось, что не существует законодательства, которое позволяет или рекомендует сбор денежных средств в учебных заведениях, и обвинения в адрес министерства необоснованны, так как предупреждение и борьба с коррупцией в системе образования находятся под постоянным мониторингом. По утверждениям Министерства Просвещения, постоянно издаются приказы, распоряжения в которых «запрещается незаконный сбор денежных средств в учебных заведениях», а педагоги и менеджеры предупреждаются о том, что в случае вовлечения в сбор или незаконное получение денег, будут отстранены от должности и будут нести ответственность согласно ст. 324 Уголовного кодекса (пассивная коррупция).

Одновременно, парламентский адвокат обратился в Генеральную Прокуратуру с ходатайством о проверке всех учебных заведений для выявления случаев незаконного сбора денежных средств и соответствующего наказания виновных.

В ответе прокуратуры отмечается, что правоохранительными органами постоянно проверяется уровень охвата всеобучем, обеспечение учебниками и соблюдение положений ст. 35 Конституции, ст. 4 Закона об образовании, в том числе законность сбора денежных средств.

До настоящего времени парламентский адвокат не был проинформирован о конкретных действиях и результатах прокурорских проверок.

По мнению парламентского адвоката, эти ответы уклончивы и формальны, лишь для соблюдения Закона о парламентских адвокатах. В них не содержатся детали о конкретных действиях, принятых этими учреждениями.

Хотя на официальном уровне не признается обязательность сбора денежных средств в фонд школьных ассоциаций, согласно Исследованию республиканской ассоциации ресурсов для социальной помощи «Уровень коррупции в образовательной системе», дела обстоят иначе.

Согласно исследованию, самый высокий уровень коррупции существует в высших учебных заведениях (76,1% респондентов) и в лицейском образовании (63,4% респондентов).

Характерными формами коррупции являются деньги (67,0%), подарки (44,0%), взносы в фонд класса, ремонт (8,6%), предоставление услуг (8,3%), подделка документов (7,3%), дополнительные уроки за отдельную плату и т.д.

Самый высокий риск коррупции в системе образования присутствует во время экзаменов на бакалавра (неформальные суммы для экзамена, дорогие подарки для педагогов, покупка тестов, подделка оценок и т.д.).

В учебных заведениях в качестве формы коррупции собираются денежные средства в фонд родительских ассоциаций. На уровне дошкольного образования некоторые родители платят воспитателям за дополнительное внимание к ребенку. Другой вид коррупции на всех этапах образования – денежный взнос за прием в учебное заведение.

Случай, рассмотренный парламентским адвокатом, выявил устойчивость системы невосприимчивости детей, родители которых отказываются соблюдать правила, укоренившиеся в системе.

После принятия в V класс, мать ребенка, воспитывавшегося в неполной семье не оплатила взносы за первые два месяца обучения. В этой связи началось давление на ребенка, которое привело к его агрессивности и неуспеваемости. В декабре ребенок отказался посещать школу.

Так как между матерью и администрацией учебного заведения возникли натянутые отношения, ей было предложено перевести ребенка на домашнюю форму обучения, со сдачей тестов непосредственно в лицее. Для сдачи тестов ребенок, вместе с матерью, посещал лицей согласно установленному графику. Но и это не помогло избежать стресса и психическую нагрузку на ребенка, так как педагоги были недовольны тем, что вынуждены задерживаться после окончания уроков ради одного ребенка. Во избежание эмоционального насилия над ребенком, мать решила перевести его в другой лицей. По неизвестным причинам директор отказался принять ребенка в школу. Директор заявил матери, что ему не нужны дети, родители которых не соблюдают свои обязательства по отношению к учебному заведению.

Заявительница обратилась в Министерство Просвещения и в Управление образования, молодежи и спорта, но проблема не была разрешена. Кроме того, заявительница указала, что была оскорблена государственными служащими и предупреждена, что сообщат специалистам в области прав ребенка о неисполнении родительских прав членами семьи ребенка.

Недавно, благодаря усилиям семьи, ребенок был принят в другую школу. Однако вскоре директор учебного заведения позвонила матери и рекомендовала перевести ребенка в другую школу в связи с несоответствием требованиям учреждения.

В сельской местности дети вынуждены идти в школу пешком на расстояния до 8 км. Эта проблема не была разрешена и в 2010 году.

Согласно законодательству, органы местного публичного управления должны обеспечить бесплатную перевозку учащихся в сельской местности в учебное заведение и обратно при расстоянии более 3 км.¹⁸⁸ Более 100 населенных пунктов сталкиваются с такими же проблемами. Местные органы власти не в состоянии покрыть необходимые расходы.

В 2010 году, на 130 заявлений поступивших из районных управлений образования, Правительство Республики Молдова выделило 15 транспортных единиц. Парламентский адвокат поддерживает усилия Правительства, но считает их недостаточными.

2.4. Защита прав ребенка в специальных воспитательных учреждениях

Специальное образование составляет часть системы образования, целью которой являются воспитание, обучение, восстановление и социальная реабилитация детей дошкольного возраста и учащихся с психическими и физическими отклонениями, дефектами органов чувств и речи, повышенной эмоциональностью в коллективе, отклонениями в поведении или со смешанными дефектами.¹⁸⁹

Согласно Конвенции о правах ребенка, государства-участники признают, что неполноценный в умственном или физическом отношении ребенок должен вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества. Государства-участники признают право неполноценного ребенка на особую заботу и поощряют и обеспечивают предоставление при условии наличия ресурсов имеющему на это право ребенку и ответственным за заботу о нем помощи, о которой подана просьба и которая соответствует состоянию ребенка и положению его родителей или других лиц, обеспечивающих заботу о ребенке.¹⁹⁰

Тем не менее, в специальных воспитательных учреждениях дети сталкиваются с разными проблемами, одной из которых является трудовая эксплуатация. Из-за ограниченных возможностей и неспособности обратиться в компетентные органы, эти дети практически незащищены и ограничены в правах. Именно поэтому их воспринимают в качестве бесплатной рабочей силы.

Парламентский адвокат был проинформирован посредством «Горячей линии» об использовании труда детей преподавателями школы-интерната с психическими

¹⁸⁸ Ст. 45, п. h) Закона об образовании 547 от 21 июля 1995.

¹⁸⁹ Ст. 33 Закона об образовании от 21 июля 1995.

¹⁹⁰ Ст. 23 Конвенции о правах ребенка.

отклонениями. Для выяснения обстоятельств, парламентский адвокат рекомендовал органам прокуратуры, совместно с Министерством Просвещения, инициировать проверку соблюдения прав ребенка. В результате проведенного расследования было начато уголовное преследование по факту совершения преступления, предусмотренного ст. 168 Уголовного кодекса за использование труда детей. Представители Министерства Просвещения посетили это учебное заведение и провели беседы с детьми, проверили факты, изложенные в обращении к парламентскому адвокату и приняли решение о наложении дисциплинарного взыскания на директора школы-интерната.

2.6.Право на неприкосновенность личности, защиту против физического и психического насилия

1 марта 2007 года в Республике Молдова был принят Закон о предупреждении и пресечении насилия в семье. Закон установил организационно-правовые основы деятельности по предупреждению и пресечению насилия в семье, определяет органы и учреждения, наделенные функциями предупреждения и пресечения насилия в семье, механизм заявления и разрешения случая насилия.

Так, органы внутренних дел на уровне специализированных структур выявляют, регистрируют и ведут учет случаев насилия в семье; обеспечивают персональный учет агрессоров; в случае детей – жертв насилия в семье доводят информацию до сведения органов опеки и попечительства; рассматривают заявления и обращения граждан, медицинских учреждений, судебно-медицинских центров и других учреждений относительно семейных конфликтов, актов насилия, угроз убийством или существования реальной опасности их исполнения; посещают семьи, члены которых состоят на учете, и организуют профилактическую работу по предупреждению совершения повторных актов насилия в семье; в кризисных ситуациях с учетом серьезности положения осуществляют административное задержание агрессора; в кризисных ситуациях на основании заявления жертвы или другого обращения ходатайствуют перед судебными инстанциями о вынесении защитного предписания, обеспечивают исполнение защитного предписания; в случае совершения акта насилия в семье разъясняют жертве ее права, а при необходимости по ее заявлению оказывают помощь в помещении ее в центр реабилитации; информируют жертв об их праве на бесплатную юридическую помощь; обеспечивают агрессорам, включая лиц, находящихся под административным арестом,

доступ к реабилитационным услугам; обеспечивают безопасность, охрану и общественный порядок в центрах реабилитации жертв; совместно с социальными работниками осуществляют мониторинг и рассмотрение случаев насилия в семье на подведомственной территории, пополняют базу данных соответствующей информацией; сотрудничают с уполномоченными в данной области органами и гражданским обществом с целью предупреждения и пресечения насилия в семье.¹⁹¹

Одновременно, отделы/управления социальной помощи и защиты семьи через ответственного за область предупреждения и пресечения насилия в семье специалиста сотрудничают с органами внутренних дел в проведении мероприятий по выявлению лиц, предрасположенных к совершению актов насилия в семье; обновляют на территориальном уровне базу данных, относящихся к феномену насилия в семье; при необходимости определяют жертву в центр реабилитации, оказывая ей соответствующую помощь; организуют психологическое и психосоциальное консультирование жертв с целью ликвидации последствий актов насилия в семье собственными силами или перенаправляя их к специалистам центров реабилитации; по ходатайству правоохранительных органов облегчают доступ агрессоров к реабилитационным программам; защищают права и законные интересы жертв, в том числе несовершеннолетних; совместно с другими уполномоченными органами и при содействии неправительственных организаций, действующих в данной области, реализуют информационные программы по предупреждению насилия в семье; определяют необходимость создания центров/служб реабилитации жертв и агрессоров, обеспечивают методическую и информационную поддержку таких центров/служб; осуществляют мониторинг и координацию профессиональной деятельности социальных работников в составе примэрий, направленную на предупреждение насилия в семье, поддержку/консультирование жертв и ресоциализацию агрессоров; представляют Министерству труда, социальной защиты и семьи отчеты за полугодие о работе, проводимой на местах отделом/управлением и социальными работниками в соответствии с установленными партнерскими соглашениями; осуществляют мониторинг жертв и оказывают им помощь после выхода их из центров реабилитации.

Хотя на законодательном уровне процедура предусматривает ряд положений, обеспечивающих достаточные рычаги воздействия для эффективного реагирования, на самом деле ситуация не столь оптимистична. Органы внутренних дел на уровне специализированных структур и социальные работники не исполняют вышеизложенные

¹⁹¹ Ст. 8 Закона о предупреждении и пресечении насилия в семье 45 от 1 марта 2007.

обязанности. Зачастую. Их реакция запаздывает и неэффективна. Участковые инспекторы считают насилие в семье обычным делом, которое касается исключительно членов семьи. По этим причинам люди обращаются в вышестоящие инстанции, в надежде получить защиту.

Таким образом, парламентский адвокат вмешался в разрешение случая насилия в семье. Отец проявлял агрессивное поведение по отношению к членам семьи, угрожал им физической расправой. Несовершеннолетний ребенок был свидетелем поведения отца.

Заявитель решил обратиться к парламентскому адвокату, так как на протяжении четырех месяцев компетентные органы не вмешивались в разрешение конфликта. Согласно законодательству¹⁹², среди органов и учреждений, наделенных функциями предупреждения и пресечения насилия в семье числятся отделы/управления социальной помощи и защиты семьи, и органы внутренних дел.

Хотя была запрошена помощь социального работника и участкового инспектора, ни один из них не вмешался для защиты несовершеннолетнего ребенка, жертвам не была оказана психологическая помощь, а агрессор не прошел реабилитационную программу. Реакция социального работника на просьбу членов семьи лишить агрессора родительских прав, ограничилась аргументированием отсутствия юридического образования.

После вмешательства парламентского адвоката, было вынесено защитное предписание сроком на один месяц, а на участкового инспектора было наложено дисциплинарное взыскание за бездействие. Одновременно, Управлению социальной помощи и защиты семьи было направлено заключение с рекомендациями. Рекомендация парламентского адвоката о лишении родительских прав была проигнорирована. Более того, ответ компетентных органов был формальным, в нем не была представлена информация о предпринятых мерах по защите прав ребенка.

Своими действиями представители органов власти нарушили третий принцип Конвенции о защите прав ребенка, согласно которому во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.¹⁹³

¹⁹² Ст. 7 Закона о предупреждении и пресечении насилия в семье № 45 от 01 марта 2007.

¹⁹³ Ст. 3 Конвенции ООН о правах ребенка.

Одновременно, были нарушены положения Конвенции, согласно которым «государства-участники принимают все необходимые законодательные административные, социальные и просветительные меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке.

Парламентский адвокат по защите прав ребенка считает, что этот случай доказывает непрофессионализм и некомпетентность некоторых специалистов, призванных пресекать насилие в семье. В этой связи центральные органы управления призваны инициировать процесс оценки и непрерывного обучения персонала, так как отсутствие правовых знаний сказывается на их повседневной работе. В конечном итоге от этого страдают в первую очередь, дети.

Ратифицировав Конвенцию о правах ребенка, Республика Молдова обязалась обеспечить, чтобы ни один ребенок не был подвергнут пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания. Одновременно, каждый лишенный свободы ребенок пользовался гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности с учетом потребностей лиц его возраста. В частности, каждый лишенный свободы ребенок должен быть отделен от взрослых, если только не считается, что в наилучших интересах ребенка этого делать не следует, и иметь право поддерживать связь со своей семьей путем переписки и свиданий, за исключением особых обстоятельств.

В этой связи Молдова заработала отрицательную репутацию и имеет трагический опыт после событий 7 апреля 2009 г. Тем не менее, применение жестокого обращения сотрудниками правоохранительных органов во время допросов имеет место быть.

На горячую линию «Телефон ребенка» поступил звонок о предполагаемом жестоком обращении с несовершеннолетним в возрасте 16 лет, который был вынужден сотрудниками Министерства Внутренних Дел признать вину в совершении преступления (кражи).

Парламентский адвокат направил в Генеральную Прокуратуру ходатайство о проверке изложенных фактов, и вмешаться, в пределах своих компетенций.

Органами прокуратуры было начато уголовное преследование против сотрудника МВД, по факту совершения преступления, предусмотренного в ст. 309¹ (пытки) Уголовного кодекса. Материалы дела были переданы на рассмотрение в судебную инстанцию.

Сегодня можно с уверенностью сказать, что этот случай является несомненным успехом – вследствие вмешательства парламентского адвоката, при содействии органов прокуратуры, сотрудник МВД был наказан за пытки.

По данным Министерства Просвещения, предупреждение случаев физического и психического насилия, защита детей против любой формы насилия, эксплуатации и дискриминации находится постоянно в центре внимания и является приоритетом в плане действий министерства. В 2010 году министерством были рассмотрены 7 случаев применения физического насилия учителями. В пяти случаях были наложены дисциплинарные взыскания, по одному случаю истек срок наложения взыскания, и в последнем случае преподаватель уволился до начала рассмотрения случая. Районными и муниципальными управлениями образования, учебными заведениями также были рассмотрены аналогичные случаи. Министерство просвещения наложило три дисциплинарных взыскания за нарушение должностных обязанностей и действующего законодательства в сфере защиты жизни и здоровья ребенка.

Несмотря на то, что Министерство Просвещения постоянно предупреждает менеджеров учебных заведений и преподавателей о необходимости соблюдения права каждого ребенка на личную неприкосновенность, средства массовой информации постоянно информируют о насилии в школьной среде. Зачастую насильственные действия происходят в присутствии детей. Парламентским адвокатом были рассмотрены несколько обращений по поводу физического и психического насилия в школьной среде. В одном из рассмотренных случаев учитель румынского языка и литературы повел себя неадекватно непосредственно во время уроков, применив силу в отношении учащегося в присутствии одноклассников. За неадекватное поведение на учителя было наложено дисциплинарное взыскание. В отношении трех несовершеннолетних девочек, подвергшихся сексуальному насилию учителем во время уроков изобразительного искусства, не последовало хотя бы его увольнение, несмотря на то, что были представлены достаточные доказательства его вины.

Такие действия, происходящие в школе, направленные против детей, не вписываются в понятие образования, под которым понимается процесс организации обучения и воспитания, посредством которого личность достигает определенного уровня физической, интеллектуальной и духовной подготовки, установленного государством, и получает соответствующее свидетельство об образовании.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Закон об образовании № 547 от 21 июля 1995.

Эти действия осуждаются Конвенцией о правах ребенка, которая гласит, что ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию. Ребенок имеет право на защиту закона от такого вмешательства или посягательства.

Парламентский адвокат считает, что во избежание таких случаев необходимо проводить обязательное психологическое тестирование кандидатов, которые желают занять должность учителя.

2.7. Правосудие в отношении детей

Первоначальный доклад Республики Молдова о принятых мерах по закреплению признанных в Конвенции о права ребенка прав был представлен Комитету по правам ребенка в 2001 году, и был рассмотрен в сентябре 2002 года. Второй – третий периодические доклады были представлены в 2007 году, и рассмотрены в 2009 году. В своих заключительных замечаниях, принятых после рассмотрения первоначального доклада. Комитет выразил свою озабоченность в связи с отсутствием отдельной системы ювенальной юстиции, и призвал власти воспользоваться услугами ЮНИСЕФ. После рассмотрения второго-третьего докладов, Комитет выразил сожаление, что его рекомендации по поводу ювенальной юстиции не были внедрены соответствующим образом. Также, комитет повторил предыдущую рекомендацию, согласно которой должна быть создана система ювенальной юстиции в полном соответствии с положениями Конвенции.

Так, во исполнение Решения № 2 от 13 августа 2010 Национального консилиума по защите прав ребенка, была создана межсекториальная рабочая группа «Реформа правосудия для детей», которая вписывается в требования Конвенции по правам ребенка обеспечить законодательное поле для защиты прав ребенка и семьи. Задача рабочей группы заключается в изучении ситуации детей в конфликте с правовой системой (дети жертвы преступлений, свидетели, малолетние преступники) и разработке предложений по усовершенствованию законодательства, политик и национальной практики по предупреждению контактов и улучшению положение детей в правовой системе. Группа должна способствовать эффективному продвижению прав ребенка, учитывая положения законодательства Европейского Союза и международные стандарты, мониторингу процесса внедрения реформ.

В 2010 году был зарегистрирован рост детской преступности. Большинство детей происходят из неблагополучных семей. Однако было отмечено отсутствие необходимых мер по защите детей в конфликте с законом, не достигших минимального возраста привлечения к уголовной ответственности, отсутствие необходимых специализированных центров реабилитации, особенно после закрытия специальной школы-интерната для детей с отклонениями в поведении Солонец.

Регистрируется неисполнение положений законодательства в связи с отсутствием финансирования из государственного бюджета, отсутствием специально оборудованных комнат в комиссариатах полиции для допроса детей, отсутствием психологов и педагогов

в инспекциях для несовершеннолетних, прокуратурах и судебных инстанциях. Кроме того, существует проблема неконсолидации системы сбора и анализа данных о детях в контакте с системой правосудия. В этой связи существует необходимость пересмотра критериев оценки расходов для услуг, связанных с обеспечением прав ребенка в контакте с правосудием. Не проведен мониторинг продолжительности предварительного ареста и анализ причин чрезмерной продолжительности предварительного ареста несовершеннолетних на стадии уголовного преследования и в ходе рассмотрения дела в суде.

Во время бесед с несовершеннолетними заключенными, содержащимися в пенитенциарных учреждениях № 2 Липкань и № 11 Бэлць была выявлена проблема неудовлетворительного качества юридической помощи, гарантированной государством. Адвокаты практически не участвуют в защите подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, осужденных несовершеннолетних – во время уголовного преследования и рассмотрения дела в суде адвокаты ближе к позиции прокуроров. Так, игнорируются положения ст. 40 Конвенции о правах ребенка, ст. 6 Конвенции о правах человека и основных свобод, ст. 26 Конституции Республики Молдова, положения Закона № 198 от 26 июля 2007 о юридической помощи, гарантируемой государством.

В этом случае чувствуется необходимость специализации судей, прокуроров, офицеров по уголовному преследованию, оборудования специальных комнат для бесед и допроса несовершеннолетних в присутствии профессиональных педагогов, психологов. Также, необходимо консолидировать качество психологической помощи для детей в системе правосудия путем информирования общественности и подготовки специалистов.

В 2010 году ЮНИСЕФ опубликовал Доклад «Оценка достижений в области реформы ювенальной юстиции в Молдове», и сформулировал некоторые рекомендации:

- Ежегодную публикацию данных о ювенальной юстиции и совершении преступлений детьми. Разработку новых показателей оценки соответствия обязательств, взятых на себя Республикой Молдова в рамках Конвенции о правах ребенка, способных предоставлять необходимую информацию для принятия политических решений.
- Исследование причин преступности в Республике Молдова, в перспективе развития программ вторичного предупреждения. Исследование должно быть сосредоточено не только на социально-экономических факторах, способствующих совершению преступлений, но и на определении связи между разными факторами риска. Следует, также рассмотреть возможность исследования незарегистрированных преступлений, что способствует оценке политик

применения законов и обеспечению разработки оптимальных политик по предотвращению преступлений.

- Компетентные органы власти должны принять административные меры, и, при необходимости, уголовные, в ответ на нарушения прав человека официальными представителями государства, в том числе в случаях, переданных им на рассмотрение парламентскими адвокатами.

Парламентский адвокат отмечает, что рекомендации Комитета по вопросам Ювенальной Юстиции были сформулированы повторно для Республики Молдова, что подтверждает непредприятие необходимых эффективных мер органами власти, направленных на улучшение положения в этой сфере.

2.8. Социальная защита

Согласно действующему законодательству¹⁹⁵, для обеспечения равных возможностей государство гарантирует малоимущим семьям минимальный гарантированный ежемесячный доход посредством назначения социального пособия согласно оценке совокупного среднемесячного дохода семьи и ее потребностям в социальной помощи. Следовательно, социальная помощь призвана способствовать улучшению положения семьи заявителя.

Во время встреч парламентского адвоката с социальными работниками, последние обратили внимание парламентского адвоката на проблему использования финансовых ресурсов, предоставленных государством. Социальные работники считают, что число действительно нуждающихся в этой помощи относительно большое. Тем не менее, не все используют ее по назначению.

В этой связи парламентский адвокат обратился в районные управления социальной помощи и защиты семьи с запросом о количестве семей, использующих средства из государственного бюджета не по назначению, в том числе на алкогольные напитки. Было установлено приблизительно 7309 неблагополучных семей, для которых из государственного бюджета были выделены 13058251 леев в качестве социальной помощи. Назначение этих средств должно способствовать улучшению положения малоимущих семей. Однако, как подтверждается информацией, неожиданный эффект достаточно существенный. Проведение параллели с количеством преступлений, совершенных под действием алкоголя приводит к такому же заключению. В 2010 году было совершено

¹⁹⁵ Ст. 1, 2 закона о социальной помощи № 133 от 13 июня 2008.

1372 преступления под действием алкоголя. Следовательно, государство поддерживает на свои деньги алкоголизм и насилие, что приводит и к нарушению прав ребенка.

Согласно должностным обязанностям, социальный работник является лицом, предоставляющим социальные услуги на уровне сообщества, в обязанности которого входит мобилизация ресурсов для разрешения социальных проблем бенефициариев и групп лиц в трудном положении. Также, социальный работник разрабатывает и реализует индивидуальные планы социальной помощи с участием бенефициария и его семьи.

Таким образом, если в сообществе существуют неблагополучные семьи, ключевая роль в процессе реабилитации поручена именно социальному работнику, который имеет право организовать многопрофильную команду для содействия в преодолении тяжелой ситуации, в которой находится бенефициарий.

По мнению парламентского адвоката, лишение неблагоприятных семей социальной помощи не самый лучший вариант решения проблемы. По этой причине, бенефициариям должен предоставляться второй шанс путем оказания качественных услуг социальной помощи и поддержки всего сообщества. В противном случае, государственные деньги, предназначенные для улучшения положения уязвимых семей, будут потрачены на другие цели, и это приведет к появлению новых проблем, таких как злоупотребления и бедность, в то время как дети будут основными жертвами трудностей.

ГЛАВА III

Информирование и продвижение прав человека в обществе

Правовое просвещение и информирование населения в сфере основных прав и свобод человека являются одним из основных приоритетов Центра по Правам Человека. Эта цель достигается с помощью информирования и продвижения прав человека, сотрудничества с национальными и зарубежными партнерами: органы власти, государственные организации и учреждения, общественные объединения и международные организации.

В целях информирования и продвижения прав человека, Центр по Правам Человека организовал различные мероприятия, в том числе тренинг «Партнерство во имя прав человека», который состоялся в рамках Двусторонней программы действий омбудсманов Польши и Молдовы, в период 10-14 мая 2010 в Кишинэу.

«Партнерство во имя прав человека» является совместным проектом сотрудничества омбудсманов Польши, Молдовы и медиатора Франции. Инициатива была реализована в рамках Программы партнерства омбудсманов стран Восточной Европы, членов Европейского Союза, при поддержке Министерства Иностранных Дел Польши.

Феномен пыток является серьезной проблемой для Республики Молдова. В этой связи начал свою работу Национальный механизм предупреждения пыток. В качестве Председателя превентивного механизма, парламентский адвокат способствует борьбе с жестоким обращением, особенно в пенитенциарных учреждениях. В этой связи Центр по Правам Человека организовал в Комрате, в сотрудничестве с Институтом Демократии и Государственным Университетом Комрата, 14 мая 2010 г., круглый стол «Борьба с пытками». Парламентский адвокат Анатолие Мунтяну, Председатель Национального Механизма предупреждения пыток, представил ретроспективу деятельности Национального превентивного механизма и выразил готовность сотрудничать эффективно со всеми актора, задействованными в предупреждении и борьбе с пытками.

26 июня, в Международный день в поддержку жертв пыток, парламентский адвокат организовал рабочее совещание «Феномен пыток в поле зрения органов власти», в котором приняли участие представители компетентных органов власти районов Кахул, Комрат, Чадыр-Лунга, Леова, Тараклия, Вулкэнешть и Кантемир.

Во время мероприятия была представлена деятельность решающих факторов в предупреждении и борьбе с пытками.

Центр по Правам Человека отвечает проблемам, с которыми сталкивается молдавское общество. Доступ лиц с ограниченными возможностями к социальной инфраструктуре является важным направлением деятельности парламентского адвоката. Эта тема должна находиться в центре внимания органов власти, особенно когда идет речь об обеспечении адаптации социальной инфраструктуры для нужд лиц с инвалидностью. Центр по Правам Человека, в партнерстве с Министерством труда, социальной защиты и семьи, организовал круглый стол, посвященный проблемам лиц с ограниченными возможностями, который состоялся 30 ноября 2010 г.

Проводились и другие мероприятия по повышению уровня осведомленности общества и органов власти в рамках рабочей встречи „Доступ лиц с ограниченными возможностями к социальной инфраструктуре: реальность и необходимости”, проводившейся 2 июля 2010 г. в Кишиневе. Такая же встреча состоялась 8 октября 2010 г. в Г.Комрат, и 3-4 ноября в г. Кахул и Бэлць. Участники встреч выразили уверенность, что сотрудничество органов власти и гражданского общества способствует созданию благоприятных условий интеграции инвалидов в общество.

Отсутствие интереса органов власти районов Кахул, Леова, Кантемир и Вулкэнешть к проблемам лиц с ограниченными возможностями доказывает необходимость вмешательства парламентского адвоката в разрешении проблем инвалидов и представления специального доклада Парламенту и Правительству Республики Молдова.

Ежегодно, 10 декабря, международное сообщество отмечает Международный день прав человека. В контексте этого события Центр по Правам Человека организовал ставшую традиционной конференцию, в рамках которой парламентские адвокаты представили текущее положение с соблюдением прав человека в Молдове. Парламентские адвокаты отметили основные проблемы, с которыми сталкиваются граждане, а также отметили необходимые меры для обеспечения основных прав и свобод человека.

Дети наделены всеми правами человека и должны иметь доступ к необходимой информации. Парламентский адвокат по защите прав ребенка является представителем детей, и способствует обеспечению основных прав и свобод ребенка в Республике Молдова.

Парламентский адвокат по защите прав ребенка Тамара Плэмэдялэ организовала в 2010 году восемь круглых столов для информирования общества. При поддержке адвоката ребенка 19 марта 2010 г. было инициировано сотрудничество с Национальным Консультативным Консилиумом Ребенка. Этот консилиум призван консультировать

мнение детей из разных регионов страны о проблемах, с которыми они сталкиваются в повседневной жизни. Местные консультативные консилиумы под эгидой парламентского адвоката были созданы в 17 районах страны: Шолдэнешть, Теленешть, Сынжерей, Флорешть, Кэлэрашь, Стрэшень, Фэлешть, Глодень, Яловень, Хынчешть, Чимишлия, резина, Фэлешть, Дубэсарь, Криулень, Бричень и Единец. Также, были организованы круглые столы для консультирования детей по поводу их прав и свобод.

В процессе информирования и продвижения прав ребенка следует отметить несколько мероприятий: День открытых дверей у адвоката ребенка, проведенный 14 июня в контексте Международного дня ребенка; флэш-моб, организованный детьми в центре города 8 сентября, в Международный День Грамотности; День открытых дверей, проведенный 5 ноября. Эти мероприятия способствовали информированию детей об их правах и свободах. Также, детям была предоставлена возможность ознакомиться с работой парламентского адвоката и его команды. Эти мероприятия могут быть рассмотрены и в качестве практической демонстрации прозрачности деятельности парламентского адвоката по защите прав ребенка.

Разработка и распространение информационных материалов о стандартах и механизмах защиты прав и свобод человека являются важной частью процесса информирования и продвижения прав человека, так как позволяют рядовому гражданину узнать свои права, научиться ими пользоваться.

В 2010 году был разработан ежегодный Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова, который, согласно требованиям ст. 34 Закона о парламентских адвокатах представляется в начале каждого года в Парламент Республики Молдова. Также, был подготовлен Доклад о деятельности Национального механизма предупреждения пыток в 2009 году. Доклады были размещены на официальной странице Центра по Правам Человека www.ombudsman.md.

Из финансовых источников, выделенных из государственного бюджета, Центр по Правам Человека разработал четыре гида: «Право обращения в Европейский Суд по Правам Человека», «Право на подачу петиций», «Права иностранцев и лиц без гражданства», «предупреждение и борьба с дискриминацией». Также были подготовлены четыре буклета «Недискриминация», «Обзор практики Европейского Суда по Правам Человека (1997-2009) о соблюдении основных прав и свобод человека (ст. 8, 9, 10, 11)», «Скажи НЕТ насилию над ребенком», «Права пациента».

При финансовой поддержке ЮНИСЕФ был подготовлен Доклад о деятельности адвоката ребенка в 2009 году и были переизданы два буклета: «Парламентский адвокат по защите прав ребенка» и «Телефон Ребенка».

Эти публикации были распространены в рамках мероприятий, организованных парламентскими адвокатами во всех регионах республики.

Информирование и продвижение прав человека были обеспечены и через официальный сайт Центра по Правам Человека: www.ombudsman.md. Так в 2010 году на сайте были размещены более 220 информационных сообщений.

Следует отметить, что сотрудники Центра по Правам Человека участвовали в составлении публикации «Республика Молдова – Совет Европы, партнерство во имя европейского будущего», которая была реализована Институтом Европейской Интеграции и политических Наук Академии Наук Республики Молдова.

Пресс-конференции стали методом информирования общества, средств массовой информации и партнеров о деятельности парламентских адвокатов и продвижения прав человека. В 2010 году были организованы восемь пресс-конференций, во время которых парламентские адвокаты сообщили о проблемах, изложенных в Докладе о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2009 году, а также об основных проблемах в сфере защиты прав человека и основных свобод, прав ребенка.

В 2010 году парламентский адвокат по защите прав ребенка информировал общественность о некоторых аспектах связанных с соблюдением прав ребенка, в том числе через 94 выступления по радио, телевидению, интервью и т. д.: 20 телевизионных передач, 11 радиопередач, 14 интервью, 21 статья в периодических изданиях, 28 пресс-релизов, распространенных парламентским адвокатом по правам ребенка.

В общем, в 2010 году были распространены 68 пресс-релизов, которые были размещены и на официальном сайте Центра по Правам Человека www.ombudsman.md.

Ввиду проверки соответствия международным стандартам условий проживания в социальных учреждениях и мониторинга соблюдения прав человека, парламентский адвокат Аурелия Григориу провела 9 посещений домов для престарелых и других профильных учреждений.

В связи с Международным Днем Ребенка, 1 июня 2010 г., парламентские адвокаты традиционно посетили Центр социальной защиты детей сирот, детей из малообеспеченных семей «Прометеу», Стрэшень.

Парламентский адвокат по защите прав ребенка провел в 2010 году 57 рабочих встреч в учебных заведениях, домах ребенка, лагерях отдыха, медицинских учреждениях, пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних.

Как и в предыдущие годы, парламентские адвокаты ратовали за развитие сотрудничества и развитие диалога с учреждениями, занимающимися правами человека

на национальном, региональном и международном уровнях, тем самым способствуя продвижению, соблюдению и защите прав и свобод человека.

В контексте открытого диалога с обществом, в 2010 году парламентские адвокаты провели 16 встреч с представителями международных учреждений и организаций, находящихся с рабочими визитами в Республике Молдова, представителями иностранных миссий, аккредитованных в Молдове и представителями органов власти. Эти встречи способствовали поддержанию сотрудничества, обмену опытом, практикой и идеями, инициированию новых отношений сотрудничества и партнерства с организациями и учреждениями, способствующими соблюдению прав человека.

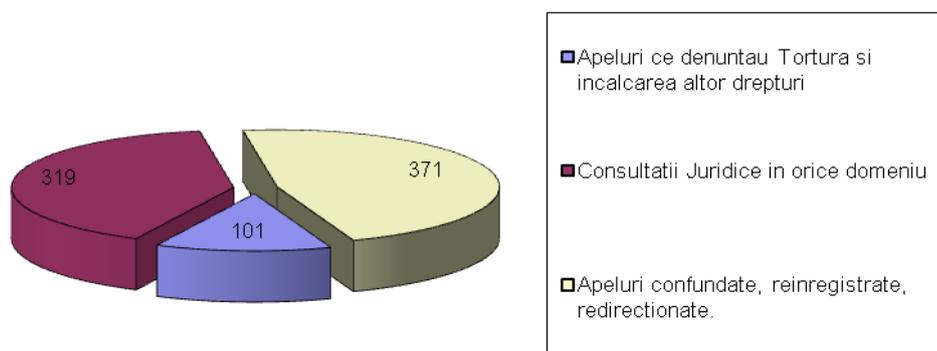
Повышению эффективности Центра по Правам Человека способствовали обмен опытом с институтами омбудсманов других стран; встречи, организованные Международным институтом омбудсманов (IOI), Ассоциацией франкоязычных омбудсманов и медиаторов (АОМФ), Советом Европы, Европейской сетью омбудсманов ребенка (ENOC), Миссией ОБСЕ в Молдове, ПРООН в Молдове, другими агентствами и международными организациями. Посредством этих мероприятий парламентские адвокаты и сотрудники Центра по правам Человека способствуют использованию новых методов работы в их деятельности и развитию диалога на региональном и международном уровнях.

Парламентские адвокаты участвовали в мероприятиях, организованных органами власти, международными организациями, аккредитованными в Молдове, общественными объединениями.

Эффективным методом информирования о правах человека остается телефонная услуга «Горячая линия». В Центре по правам Человека, в 2010 году были открыты две информационные услуги: 1 июня 2009 г. была запущена Горячая линия национального механизма предупреждения пыток (0 8001 2222); горячая линия «Телефон ребенка» (0 8001 1116) была запущена 30 августа 2009.

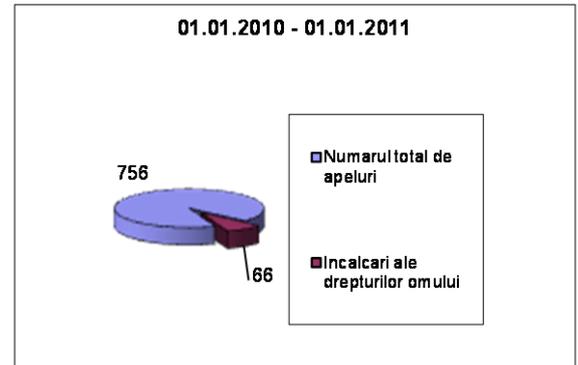
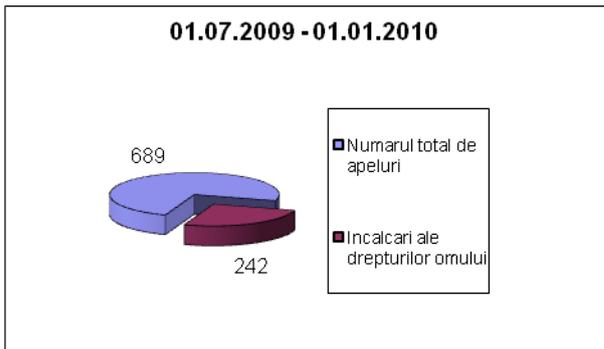
В 2010 году Горячая линия Национального механизма предупреждения пыток обработала 791 звонок, из которых 101 звонок по поводу пыток и жестокого обращения. В диаграмме представлена тенденция добровольного отказа граждан пользоваться услугами адвокатов, так как они считают, что посредством горячей линии они могут получить бесплатную юридическую консультацию.

Период 2010 - 2011
Общее количество звонков: 791
Из которых:



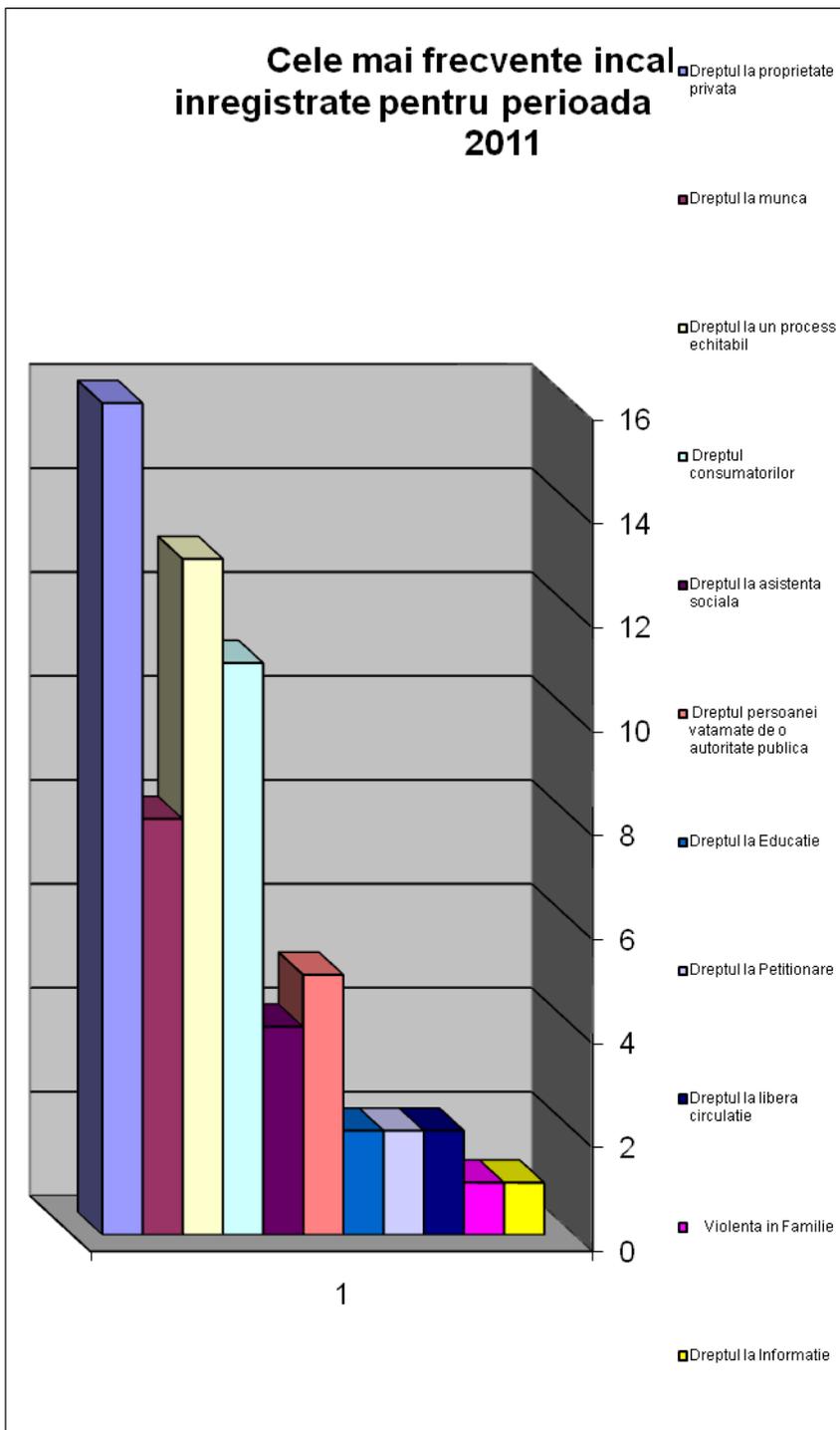
В 2010 году были зарегистрированы звонков о применении пыток. Часть обращений о применении пыток и несоответствующих условиях содержания поступила от родственников жертв. Но при проверке этих сигналов членами Национального механизма предупреждения пыток, предполагаемая жертва отрицала факт применения пыток либо из-за давления со стороны администрации мест содержания под стражей, либо из-за того, что информация была представлена родственниками. Следует отметить, что Горячая линия Национального механизма предупреждения пыток не может отбирать поступившую информацию, но, после обработки, она подлежит проверке.

В 2010 году Горячая линия 0 8001 2222 зарегистрировала 66 звонков о нарушении прав человека.



По сравнению с предыдущим докладом, число звонков по поводу нарушения какого-либо права человека значительно уменьшилось. Чаще всего люди звонили по поводу нарушения права частной собственности государственными органами и частными лицами. В большинстве случаев бенефициары получили необходимые консультации согласно Гражданскому кодексу, Гражданскому процессуальному кодексу.

В лидерах числятся и другие нарушенные права, как видно из диаграммы:



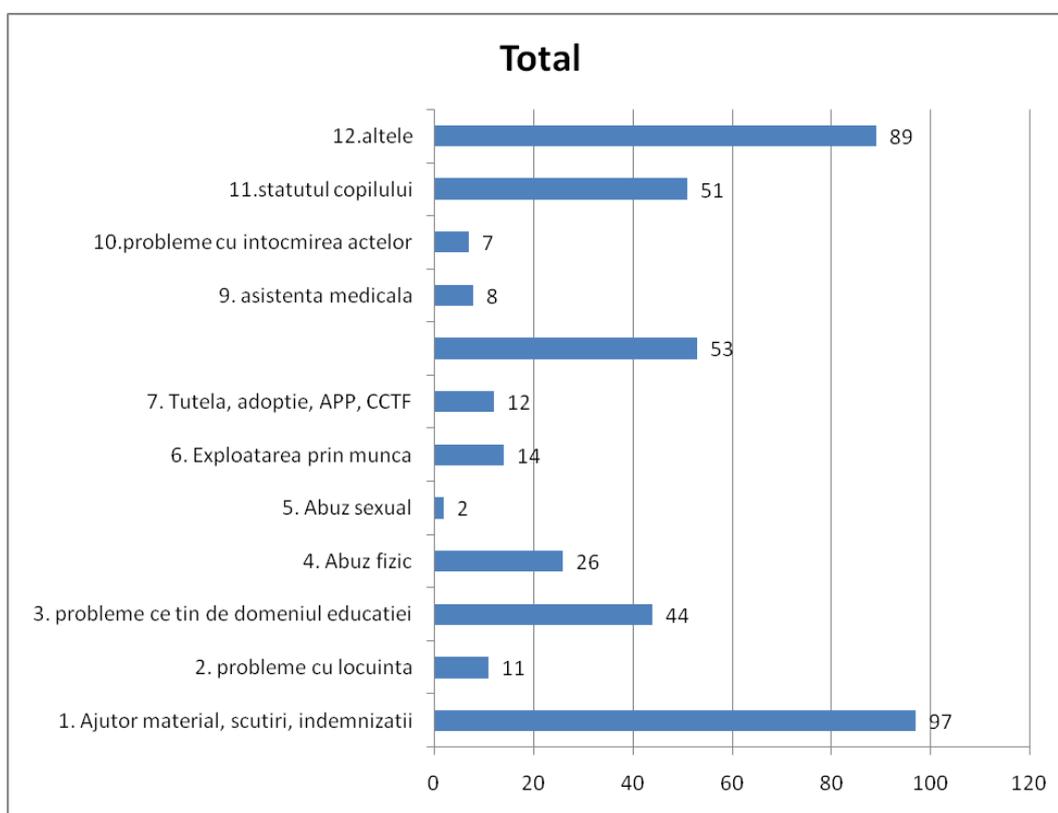
Динамика нарушения прав, указанных в диаграмме, совпадает с данными прошлого года. Постоянный характер этих нарушений требует тщательного изучения.

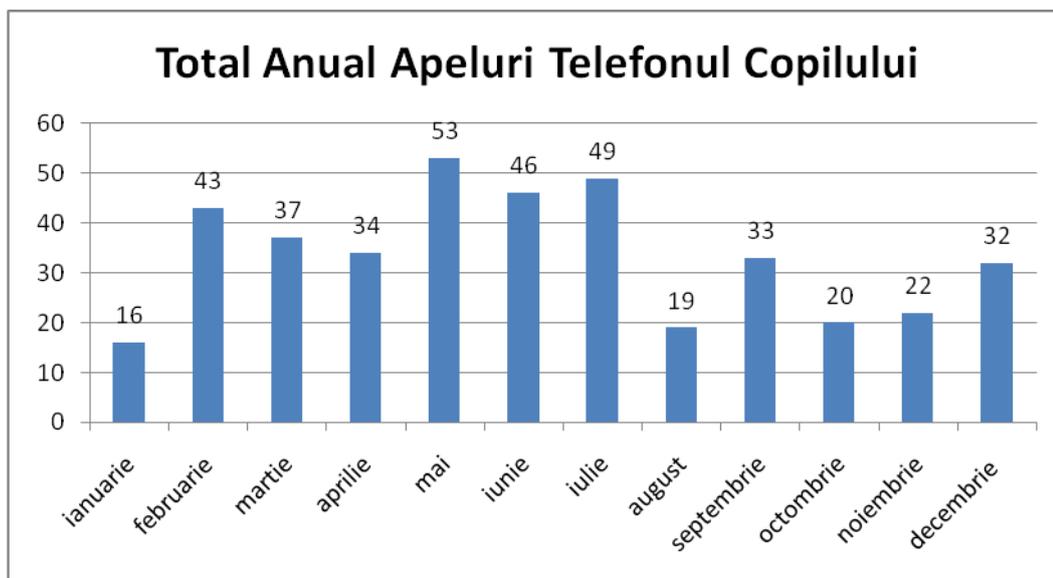
Права человека являются основным условием развития человеческих качеств: физических, интеллектуальных, моральных, и т.д. Права вытекают из стремления человечества к жизни, в которой человеческое достоинство и ценность каждого индивида уважаются и защищаются.

Пытки присущи не только Республике Молдова, что подтверждается многочисленными решениями Европейского Суда по Правам Человека. Даже самые развитые государства сталкиваются с проблемами в этой области. Например, в 2009 году лидером нарушения ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод стала Российская Федерация (87 дел), далее следовали Турция (30), Румыния (14), Италия (11), Польша (10), Украина (9), Молдова (8), Грузия (7), Греция (5), Болгария (3) и Словакия, Испания, Албания, Армения, Австрия, Франция (по одному или два дела). Вне зависимости от этих показателей, Республика Молдова жить только один ориентир – цифру 0 в статистике о нарушении статьи 3 Конвенции. Это стремление было реализовано в Германии, Норвегии, Финляндии и т.д.

Вторая информационная услуга – *Телефон Ребенка – 0 800 11116* – способствует защите прав ребенка посредством предоставления бесплатных юридических консультаций, непосредственного вмешательства в разрешении случаев насилия над детьми, предоставления возможности поговорить непосредственно с адвокатом ребенка.

В 2010 году были зарегистрированы 404 звонка. Самое большое количество обращений было связано с материальной помощью, пособиями, сферой образования и истребованием информации о Центре по Правам Человека. В диаграмме показана статистика обращений на Горячую Линию «Телефон ребенка»





Многие граждане звонили, чтобы получить бесплатную консультацию в связи с широким спектром проблем в сфере защиты прав ребенка. Операторы Горячей Линии зарегистрировали ряд звонков по поводу эмоционального, физического, сексуального насилия и эксплуатации детей.

Адвокат ребенка обратился в Правительство Республики Молдова с ходатайством о финансировании Горячей Линии, которая может стать для детей возможностью воспользоваться поддержкой в кризисных ситуациях. Правительство не отреагировало на ходатайство парламентского адвоката. Независимо от развития событий, Центр по Правам Человека будет поддерживать работу Горячей Линии. Необходимо, чтобы она работала 24 из 24 часов, чтобы все дети могли пользоваться психологической помощью.

Горячие Линии доказали свою необходимость и эффективность, особенно благодаря доступу к информации не только в области предупреждения пыток и обеспечения соблюдения прав ребенка. Они открыли новые возможности разрешения проблем для людей, которые нуждаются в информации и ли в помощи. В этой связи необходимость Горячей Линии Национального механизма предупреждения пыток (0 8001 2222) и Горячей Линии – Телефон Ребенка (0 8001 1116) подтверждается расширением доступа граждан к бесплатной информации, бесплатным консультациям в области прав человека и помощи в восстановлении нарушенных прав.

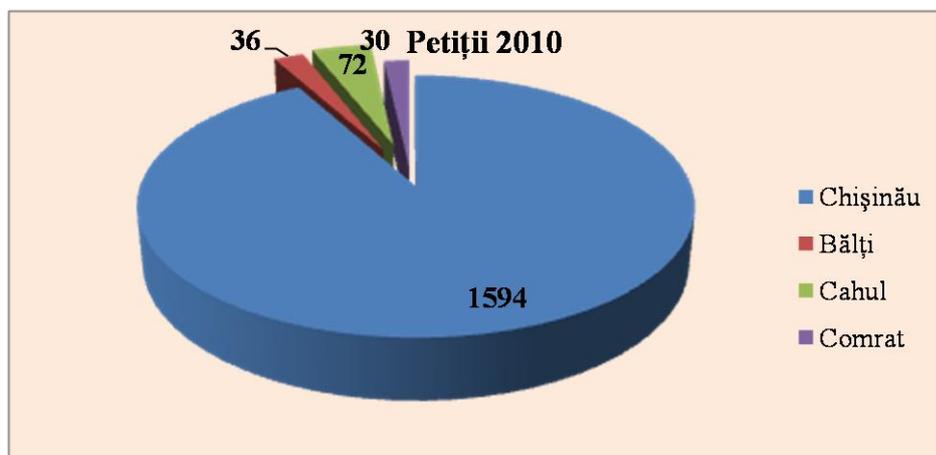
ГЛАВА IV

Другие аспекты деятельности Центра по Правам Человека

4.1. Деятельность Центра по Правам Человека в цифрах

Согласно статье 13 Закона о парламентских адвокатах, Центр по Правам Человека, в качестве Национального Учреждения по защите Прав человека, уполномочен рассматривать обращения граждан Республики Молдова, а также постоянно проживающих или временно находящихся на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - заявителей), права и свободы которых нарушены в Республике Молдова.

Таким образом, каждый человек имеет право ходатайствовать о рассмотрении случая нарушения конституционных прав и свобод субъектами, перечисленными в статье 15 Закона № 1349.



Для обеспечения свободного доступа граждан к парламентским адвокатам, заявления не облагаются государственной пошлиной согласно положениям ст. 14 ч. (2) Закона о парламентских адвокатах.

В 2010 году в Центре по Правам Человека и в территориальных представительствах Кахул, Комрат, Бэлць были зарегистрированы 1732 заявления (Приложение 1), что составляет на 68 заявлений меньше, чем в 2009 году. (Приложение 2).

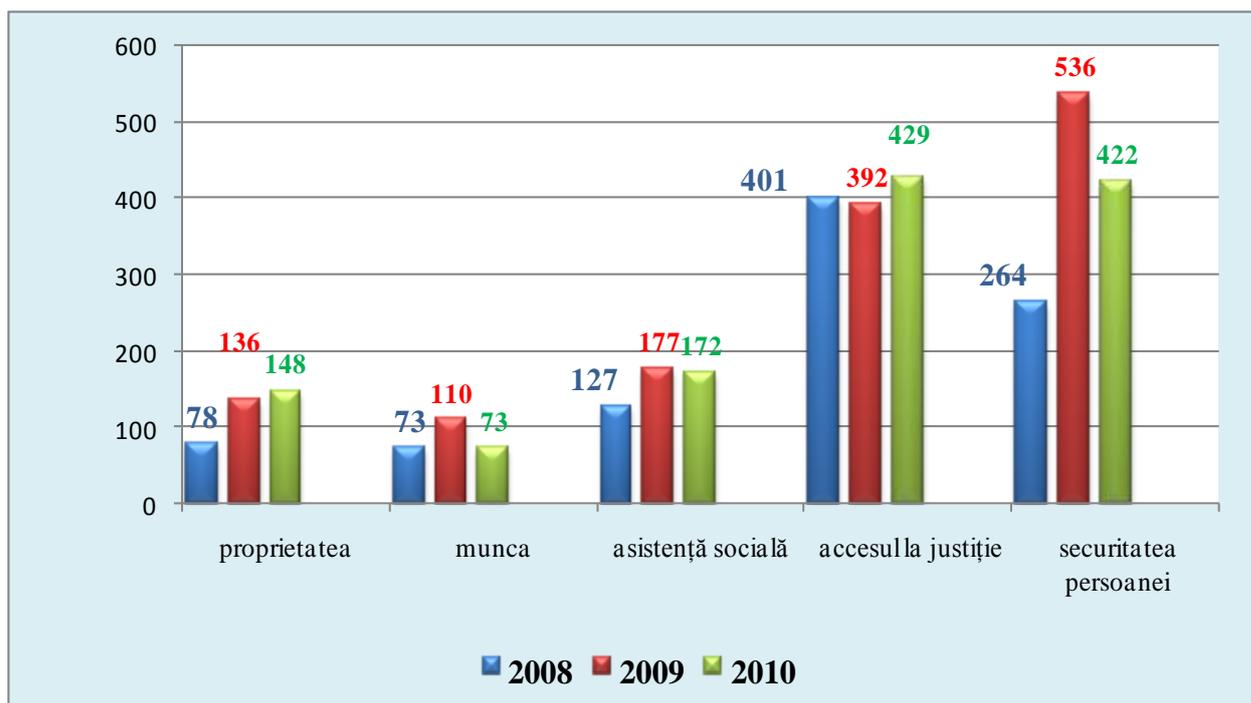
Прежде чем провести анализ деятельности учреждения следует отметить, что существующая система сбора статистических данных не отвечает требованиям Центра по Правам Человека, и классификация заявлений не всегда соответствует их тематике. Например, такие категории как «право на охрану здоровья» или «право на гражданство» достаточно четкие и при классификации обращений не возникает дополнительных вопросов. Тем не менее, одна из самых обширных категорий «право на свободу и личную неприкосновенность» включает несколько аспектов – от пыток и условий содержания до относительно мелких деталей.

Пробелы в этом приоритетном сегменте были отмечены международными экспертами Ричардом Карвером и Алексеем Коротаевым, во время миссии по оценке эффективности Центра по Правам Человека, в 2007 году, или Эриком Сванидзе в контексте мониторинга положения в сфере борьбы с пытками, в 2009 году.

По мнению этих специалистов, более комплексное и детальное описание заявлений может способствовать обеспечения реальной картины, а интегрирование наших данных в национальную единую систему сбора статистической информации приведет к повышению эффективности Центра по Правам Человека.

Согласно статистике наиболее частыми причинами обращения в Центр по Правам Человека являются предполагаемые нарушения социальных гарантий, права частной собственности, права на труд и защиту труда, право свободного доступа к правосудию, нарушение права на физическую и психическую неприкосновенность. Из общего числа заявлений (1732), поступившим в Центр по Правам человека в 2010 году, в 1244 (72%) затронута одна из вышеперечисленных тематик (Приложения III и IV).

Приложение III



Приложение IV

Тематика	Заявления	%
Свободный доступ к правосудию	429	24.77

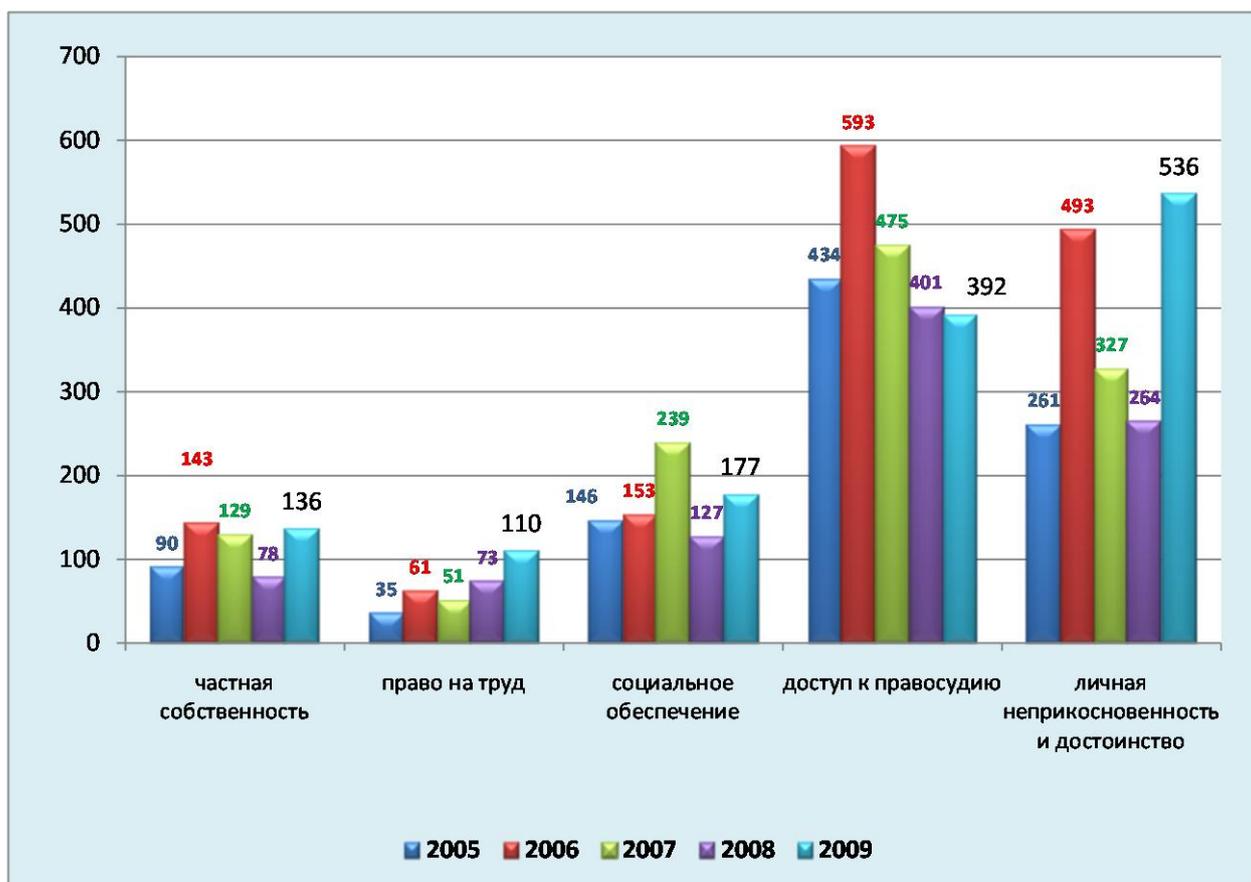
Физическая и психическая неприкосновенность	422	24.36
Право на труд	73	4.21
Свободный доступ к информации	160	9.24
Семейная жизнь	117	6.76
Право на социальное обеспечение и защиту	172	9.93
Свобода передвижения	33	1.91
Право на охрану здоровья	45	2.60
Право на защиту	39	2.25
Право частной собственности	148	8.55
Право на благоприятную окружающую среду	6	0.35
Право на подачу петиций	37	2.14
Право на гражданство	10	0.58
Право на образование	16	0.92
Право на управление	3	0.17
Право на частную и интимную жизнь	12	0.69
Личные свободы	4	0.23
Избирательные права	1	0.06
Другое	5	0.29
Итого	1732	100.00

В рубрику «другое» были включены заявления, в которых не излагается определенное конституционное право, как например «права потребителя».

Что касается данных, представленных в Приложении IV, следует отметить, что

незначительное число обращений по некоторым тематикам не является показателем уровня соблюдения прав в этой сфере. Скорее всего, это свидетельствует о невозможности обратиться к парламентским адвокатам по субъективным причинам, о нежелании бороться за свои права в том случае, когда допущены незначительные нарушения, о разрешении проблемы непосредственно в судебной инстанции.

Это положение отражает недостатки сегодняшней системы сбора статистических данных, так как тематики являются достаточно общими. По мнению парламентских адвокатов, таким образом становится затруднительно анализировать реальные причины обращения людей в Центр по Правам Человека. Например, самое нарушаемое право на

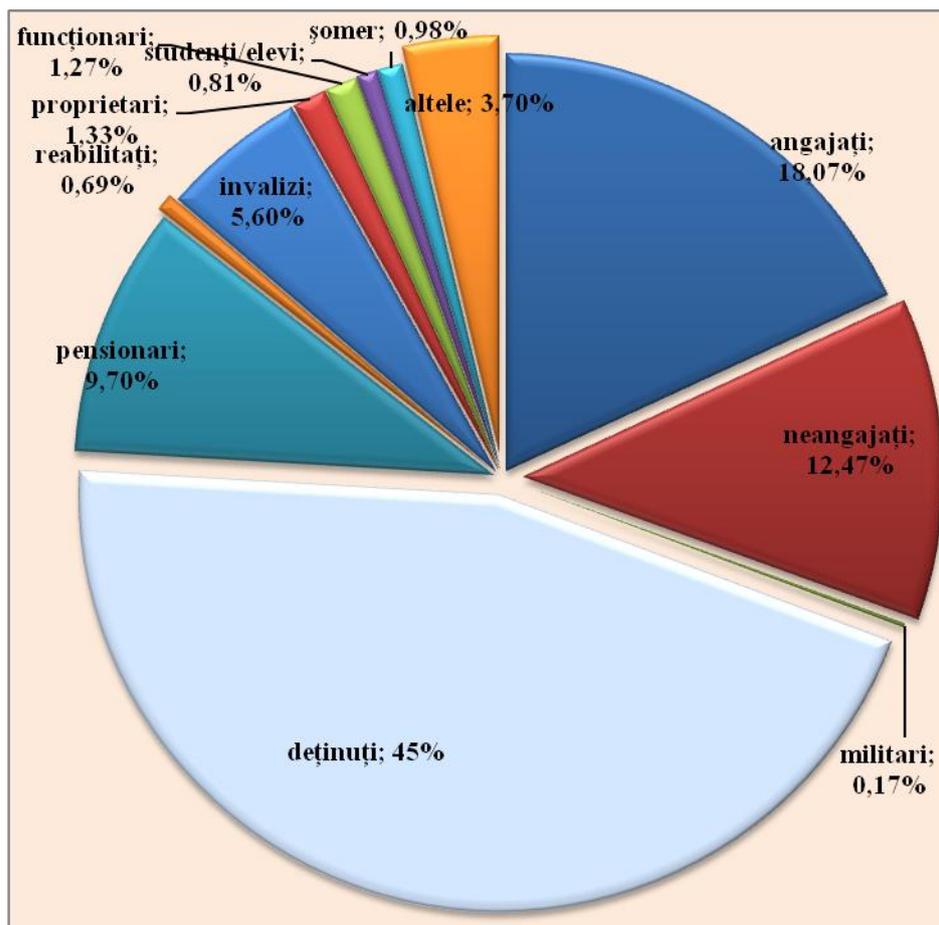


физическую и психическую неприкосновенность сформулировано слишком обобщенно, и для представления объективных данных следует обрабатывать вручную всю корреспонденцию, что приводит к нерациональному использованию человеческих ресурсов. Так, из 422 заявлений, включенных в рубрику «физическая и психическая неприкосновенность», 48% относятся к жестокому обращению и пыткам в учреждениях, подведомственных Министерству Юстиции и Министерству Внутренних Дел. 16% заявлений связаны с незаконностью перевода в другое пенитенциарное учреждение или отказ в переводе. В 11% заявлений осужденные возражают против качества медицинских

услуг, предоставляемых в тюрьмах, в 24% обращений заявители жалуются на условия содержания.

Приложение V отвечает на вопрос «Кто обращается к парламентским адвокатам? Так, в 2010 году в Центр по Правам Человека обратились с заявлениями 783 осужденных, 313 работников, 168 пенсионеров, 216 нетрудоустроенных, 97 инвалидов и другие категории.

Приложение V



География обращений, представленная в Приложении VI, свидетельствует о том, что большинство заявителей проживают в мун. Кишинэу (около 40%). Это объясняется доступностью учреждения для жителей мун. Кишинэу и прилегающих населенных пунктов.

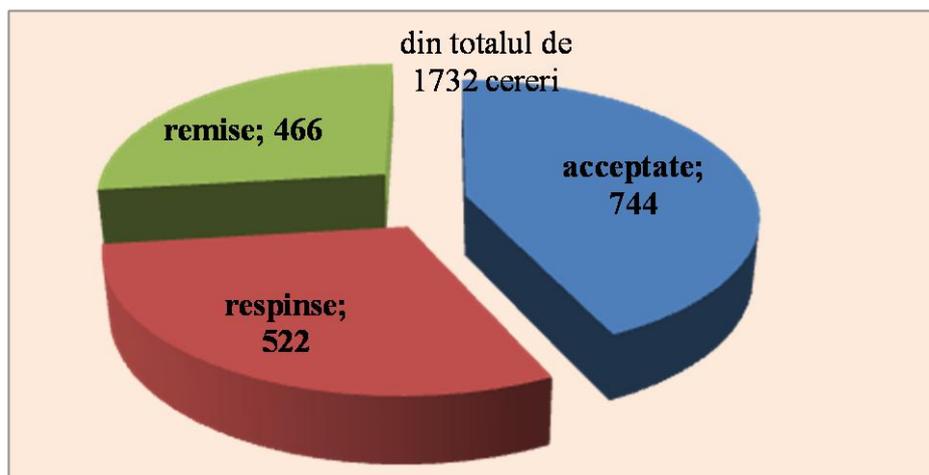
Приложение VI



Незначительное количество обращений от граждан, проживающих в приднестровском регионе (23 обращения) свидетельствует о неуверенности граждан в том, что их проблемы будут разрешены в Кишиневе, и из страха преследований со стороны властей Тирасполя.

После получения заявления, согласно статье 20 ч. 1 Закона о парламентских адвокатах, парламентский адвокат вправе принять заявление к рассмотрению, отклонить заявление разъяснив заявителю процедуру которую он вправе использовать для защиты своих прав и интересов, передать заявление в надлежащие органы для рассмотрения в соответствии с положениями Закона о подаче петиций. На практике, все заявления проходят через процедуру предварительного рассмотрения с целью выявления нарушенного права и возможности вмешательства парламентского адвоката, и если заявление не входит в компетенцию парламентского адвоката – определения учреждения в компетенцию которого входит разрешение проблемы. Независимо от принятого решения по поводу заявления (принято к рассмотрению, отклонено, передано в надлежащие органы), парламентские адвокаты принимают к сведению изложенные заявителями проблемы.

Приложение



VII

Как следует из Приложения VII, из общего количества зарегистрированных в канцелярии заявлений (1732), 744 были приняты к рассмотрению и были проведены соответствующие расследования, 522 - после предварительной проверки были отклонены разъяснением процедуры, которую вправе использовать заявитель для восстановления нарушенных

прав, 466 – были переданы для рассмотрения в надлежащие органы, в большинстве случаев под контролем парламентского адвоката.

После рассмотрения 744 заявлений, были приняты различные меры и акты реагирования, представленные в Приложении VIII.

Приложение VIII

Акт реагирования	2008	2009	2010
Заключение (согласно ст. 27 Закона 1349)	13	68	144
Ходатайство (согласно ст. 28 п.б) Закона 1349)	8	33	32
Ходатайство (согласно ст. 28 п. d) Закона 1349)			59
Обращение в Конституционный Суд (Согласно ст.31 Закон 1349)	2	2	10
Предложения по усовершенствованию законодательства (представленные в Парламент и Правительство согласно ст.2 Закона 1349)	10	5	28
Обращения в суд	-	-	6
Специальные доклады	-	-	24
TOTAL	33	108	335

Ряд организаций и учреждений до сегодняшнего дня не знают и, соответственно, не признают полномочия парламентских адвокатов. Среди них следует отметить местные органы власти, частные предприятия, некоторые центральные органы власти как Министерство Просвещения, которое вопреки законодательству представило ответ на заключение парламентского адвоката от 23 августа 100, спустя 2 месяца - 6 декабря. В этом списке числятся Генеральная Прокуратура, Министерство Труда, Социальной защиты и Семьи, Центр по Борьбе с Экономическими Преступлениями и Коррупцией,

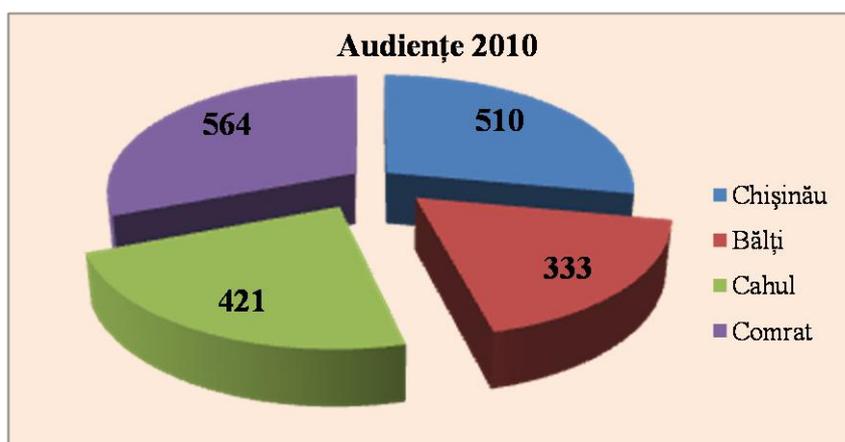
Парламентские адвокаты считают, что этот феномен существенно влияет на работу Национального Учреждения по защите Прав Человека, эффективность которого зависит от реакции на акты реагирования парламентских адвокатов.

Другим источником информации о нарушении прав и свобод человека является ежедневный прием граждан парламентскими адвокатами, сотрудниками Центра по правам Человека, согласно ежемесячному графику, одобренному директором учреждения.

Основная задача приема граждан состоит в идентификации нарушений прав человека, которые подлежат рассмотрению парламентскими адвокатами. Посетителю предлагается заполнить заявление установленного образца. В случае если вопрос находится вне компетенций парламентских адвокатов, посетителю рекомендуется обратиться в компетентные органы и предоставляется вся необходимая информация.

Для обеспечения равного допуска к парламентским адвокатам, в рамках Центра по Правам Человека функционируют три представительства в Бэль, Кахул и Комрат. Одной из функций представительств является осуществление ежедневного приема граждан в помещении представительств и в территориях. В 2010 году, представительства организовали прием 2046 граждан.

В прошедшем году были запланированы и реализованы мероприятия, которые способствовали приближению Центра по Правам Человека к жителям сельской местности, среди которых организация приема граждан в территориях. Во время выездов в территории, у парламентских адвокатов и сотрудников Центра по Правам Человека побывали на приеме 391 граждан. Практика приема граждан в территории будет продолжаться и в 2011 году.



4.2. Деятельность Центра по Правам Человека в свете международного сотрудничества и партнерства за права человека

Аккредитация и ее влияние на деятельность Центра по Правам Человека

В рамках второй сессии Подкомитета по аккредитации ИСС , проводившейся 16-18 ноября 2009 года, было рассмотрено заявление Центра по Правам Человека и было рекомендовано присвоение статуса. В

В своей Рекомендации, Подкомитет по аккредитации высоко оценил работу Центра по Правам Человека в трудных условиях, особенно в связи с нехваткой ресурсов, что влияет на способность эффективно осуществлять полномочия, и призвал Институт парламентских адвокатов продолжать работу по присоединению к международной системе в области прав человека.

Одновременно Подкомитет установил, что «вопреки значительным усилиям, предпринимаемым учреждением, недостаточное финансирование подрывает возможность Центра по Правам Человека принимать на работу сотрудников, оборудовать рабочие места и проводить мероприятия в осуществление полномочий; учреждение должно быть обеспечено достаточными ресурсами для достижения постепенного и прогрессивного улучшения организации и осуществления полномочий; бюджет Центра по Правам Человека должен иметь отдельную бюджетную линию для финансирования деятельности Национального Механизма Предупреждения пыток».

После присвоения статуса В., деятельность Центра по Правам Человека направлена на принятие всех необходимых мер для реализации рекомендаций и получения статуса А. Этот новый статус позволит парламентским адвокатам участвовать непосредственно в деятельности Совета ООН по правам человека. Однако для достижения этой цели необходима поддержка законодательной и исполнительной власти (от пересмотра действующего законодательства до развития эффективного сотрудничества по общим сегментам деятельности, и взаимной поддержки).

В настоящее время государственные органы власти показывают высокую степень открытости на акты реагирования парламентских адвокатов, сотрудничество стало более серьезным и т.д.

Тем не менее, на сегодняшний день отсутствуют необходимые предпосылки перспективы присвоения Центру по Правам Человека статуса А.

Следует отметить, что аккредитация является официальным признанием того, что Национальные учреждения занимающиеся поощрением и защитой прав человека соответствует парижским принципам. Национальным учреждениям могут быть присвоены следующие статусы:

- *Член ИСС с правом голоса* (статус А): полное соответствие Парижским Принципам.
- *Член наблюдатель*: частично соответствует Парижским Принципам или не представлены все необходимые документы для присвоения статуса А.

Между тем, преимуществами статуса голосующего члена ИСС (статус А) являются: право участвовать непосредственно в деятельности Совета ООН по правам человека, право выдвигать рекомендации, выступать и делать заявления; право высказываться по национальным докладам, представленным Конвенционным Органам ООН и Комитету по Правам Человека, право представлять альтернативные доклады; возможность играть активную роль в процессе принятия решений и разработки политик ИСС.

Учреждения, аккредитованные статусом В смогут участвовать в качестве наблюдателей в работе и встречах Национальных учреждений на международном и региональных уровнях. Они не имеют права голоса и полномочий в Бюро ИСС или Подкомитета по аккредитации, не имеют значков NHRI (Национальное учреждение занимающееся поощрением и защитой прав человека), не могут выступать по повестке дня и направлять документы в Совет по правам человека.

Следовательно, провал усилий для получения статуса А и признания соответствия с Парижскими Принципами позволит общественности принять к сведению, что Национальное учреждение занимающееся поощрением и защитой прав человека не обладает полной независимостью и, следовательно, не может быть полностью надежным.

***Рекомендации и Заключительные замечания международных организаций
представленных Республике Молдова, относительно Центра по Правам Человека***

1) Рекомендация 1615 (2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы об Институте Омбудсмана: «Ассамблея пришла к выводу, что некоторые характеристики имеют значение для любого института омбудсмана для обеспечения его эффективности: закрепление в Конституции основных характеристик указанных в этом параграфе, с последующим их урегулированием на законодательном уровне, которые позволят определить и статус службы (аппарата)».

2) Комитет по правам человека рассмотрел второй периодический доклад, представленный Республикой Молдова, который содержит информацию о мерах, принятых государством-участником для содействия осуществлению Пакта о гражданских и политических правах (ССПР/С/МДА/2), на своих 2659-м и 2660-м заседаниях от 13 и 14 октября 2009 года и на своем заседании 20 октября 2009 года принял следующие заключительные замечания: Комитет обеспокоен тем, что Центр по Правам Человека не обеспечен надлежащим финансированием и находится в вопросах финансирования в зависимости от органов исполнительной власти. Он с обеспокоенностью отмечает также, что по большинству жалоб, направляемых в Центр по Правам Человека, не проводится официальных расследований. Комитет отмечает отсутствие информации о мерах, принятых для обеспечения информированности о существовании и функциях Центра по Правам Человека и национального механизма (статья 2):

Государству-участнику следует принять необходимые меры для обеспечения Центра по Правам Человека необходимыми людскими и финансовыми ресурсами в целях эффективного выполнения им своих функций. Ему следует также принять активные меры по повышению осведомленности и осуществлению этих механизмов и об их мандате в целях обеспечения полного соблюдения положений пункта 3 статьи 2 Пакта”.

3) Комитет против пыток рассмотрел второй периодический доклад Республики Молдова на своих 910-м и 912-м заседаниях, состоявшихся 11 и 12 ноября 2009 г., и на своем 922-м заседании, состоявшемся 19 ноября 2009 г. принял следующие выводы и рекомендации: серьезные законодательные и материально-технические трудности препятствуют эффективному функционированию национального механизма по

предотвращению пыток, созданного в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Комитет особо обеспокоен по поводу отсутствия ясности в отношении того, что конкретно подразумевается под национальным механизмом по предотвращению пыток (статьи 2, 11 и 16):

Государству-участнику следует уточнить, что представляет собой национальный механизм по предотвращению пыток и укрепить независимость и полномочия парламентских адвокатов и национального механизма по предотвращению пыток, включая его консультативный совет по проведению регулярных и необъявленных посещений всех мест лишения свободы.

4) Комитет по ликвидации расовой дискриминации рассмотрел сведенные вместе пятый-седьмой периодические доклады Республики Молдова на своих 1861-м и 1862-м заседаниях 27 и 28 февраля 2008 года. На своих 1871-м и 1872-м заседаниях 5 и 6 марта 2008 года Комитет принял излагаемые заключительные замечания: «Парламентские адвокаты, возглавляющие Центр по Правам Человека Молдовы, рассмотрели только небольшое число жалоб, связанных с расовой дискриминацией».

Комитет рекомендует государству-участнику укреплять роль и деятельность парламентских адвокатов в связи с жалобами на расовую дискриминацию и рассмотреть возможность повышения статуса Центра по правам человека до уровня национального правозащитного учреждения в соответствии с Парижскими принципами (резолюция 48/134, приложение, Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года)».

5) Согласно *третьему Докладу по Молдове*, разработанному Европейской комиссией против расизма и нетерпимости (ECRI)2007: Республика Молдова должна включить в Конституцию статус Института Омбудсмана, для повышения его эффективности. Она должна также принять меры по обеспечению выполнения рекомендаций Омбудсмана и необходимых ресурсов для исполнения его полномочий, включая борьбу с расизмом и расовой дискриминацией.

***Роль Центра по Правам Человека в качестве Национального учреждения
занимающегося поощрением и защитой прав человека в процессе Универсального
Периодического Обзора***

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/251 от 15 марта 2006 г., согласно которой был учрежден Совет по правам человека, постановляет проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов; в течение года после проведения своей первой сессии Совет должен определить формы и необходимые временные рамки универсальных периодических обзоров”¹⁹⁶.

Механизм Универсального Периодического Обзора, его принципы, цели, порядок обзора, принятие итогового документа оговорены в Резолюции 5/1 Совета по Правам Человека от 18 июня 2007 г., и включены в пакет так-называемого Институционального строительства Совета по Правам Человека.

Универсальный Периодический Обзор призван обеспечивать „участие всех заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и национальные правозащитные учреждения в соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи от 15 марта 2006 года и резолюцией 1996/31 Экономического и Социального Совета от 25 июля 1996 года, а также любыми решениями, которые могут быть приняты Советом в этой связи».

Целями обзора являются:

- a) улучшение положения в области прав человека на местах;
- b) выполнение обязанностей и обязательств государства в области прав человека и оценка позитивных изменений и проблем, стоящих перед государством;
- c) укрепление потенциала государства и технической помощи в консультации с соответствующим государством и с его согласия;
- d) обмен примерами наилучшей практики между государствами и другими заинтересованными сторонами;

¹⁹⁶ Articolul 5 (e) din Rezoluția Adunării Generale 60/251 din 15 martie 2006.

- e) поддержка сотрудничества в области поощрения и защиты прав человека;
- f) поощрение всестороннего сотрудничества и взаимодействия с Советом, другими правозащитными органами и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

Основной обзор являются Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека, договоры о правах человека, участником которых является государство, добровольные заявления и обязательства государств, в том числе сделанные или взятые при представлении их кандидатур для избрания в Совет по правам человека.

Республика Молдова будет проходить обзор в рамках 12-й сессии (последней сессии Совета по правам человека первого цикла УПО), которая будет проходить 3-14 октября 2011.

Центр по Правам Человека, в качестве Национального учреждения занимающегося поощрением и защитой прав человека, должен представить свою информацию до 21 марта 2011 г.

Согласно Резолюции 5/1:

- Государствам предлагается готовить материалы в рамках процесса широких консультаций на национальном уровне со всеми заинтересованными сторонами (ст.15 п. (a)).
- Резюме по дополнительной заслуживающей доверия и надежной информации, представленной другими заинтересованными сторонами для проведения универсального периодического обзора, будет подготовлено Управлением Верховного комиссара по правам человека объемом не более 10 страниц (ст. 15 п. (с)).
- другие соответствующие заинтересованные стороны могут присутствовать при проведении обзора в рабочей группе (ст.18 п.(с)).
- До принятия итогового документа пленарным заседанием Совета соответствующему государству будет предоставлена возможность представить ответы на вопросы или темы, которые не были должным образом затронуты в ходе интерактивного диалога. Другим заинтересованным сторонам будет предоставлена возможность высказать общие замечания до принятия итогового документа пленарным заседанием (ст. 29 и 31).

- Итоговый документ универсального периодического обзора как механизма сотрудничества должен осуществляться в первую очередь соответствующим государством, а также, в случае необходимости, другими заинтересованными сторонами (ст. 33).

Реализация рекомендаций Универсального периодического обзора является самой критичной и важной фазой всего процесса УПО, поскольку именно это ведет к достижению цели УПО, т.е. «улучшению ситуации с правами человека на местах». Успех этой фазы определит эффективность и действенность механизма, а также продемонстрирует вовлеченность государств в продвижении и усилении прав человека.

Сотрудничество Центра по Правам Человека с Советом Европы

Комиссар по правам человека Совета Европы считает, что национальные правозащитные структуры (Национальные учреждения занимающиеся поощрением и защитой прав человека) играют ключевую роль в защите и поощрении прав человека и верховенства закона. По этой причине Комиссар постепенно развивает эффективное сотрудничество с национальными учреждениями, основанное на постоянном обмене информацией и открытых дискуссиях.

7 апреля 2007 года по инициативе Комиссара по правам человека в Афинах проводилось совещание для уполномоченных по правам человека, рамках которого было объявлено о новом этапе сотрудничества в целях содействия реализации европейских стандартов в области прав человека в соответствии с рекомендациями Группы мудрецов. Национальные учреждения занимающиеся поощрением и защитой прав человека согласились назначить координаторов по сотрудничеству с Управлением Верховного комиссара по правам человека.

Первая встреча координаторов состоялась в ноябре 2007 г. в Страсбурге, во время которой была создана сеть между Управлением Верховного комиссара по правам человека и национальными правозащитными учреждениями. Далее, организуются ежегодные встречи.

В 2008 году Центр по Правам Человека назначил своего координатора, ответственного за соответствующую реализацию мероприятий, предусмотренных в

Совместной программе Совета Европы и европейской Комиссии по созданию независимых активных национальных правозащитных структур.

Вместе с созданием Национального механизма предупреждения пыток, Центр по Правам Человека назначил координатора в этой области, что способствует облегчению и консолидации сотрудничества с Советом Европы.

В рамках этого сотрудничества, в 2010 году были организованы семинары и рабочие встречи координаторов, в которых участвовали сотрудники Центра по Правам Человека. Во время встреч обсуждались такие темы, как продвижение национальных механизмов защиты прав человека, в особенности предупреждения пыток; роль правозащитных учреждений в продвижении прав лиц с ограниченными возможностями и т.д.

Парламентские адвокаты считают эти семинары актуальными и полезными для сотрудников Центра по Правам Человека, так как на них обсуждаются теоретические и практические аспекты деятельности и приоритетов национальных учреждений, с учетом национальных особенностей.

Совместная программа Совета Европы и Европейского Союза «Поддержка демократии в Молдове»

В результате поствыборных событий 2009 года представители Совета Европы и Европейского Союза посещали Республику Молдова неоднократное количество раз, и проводили консультации ввиду определения принципов оказания технической помощи для устранения основных недостатков и причин, которые привели к краху механизмов защиты прав человека. Они завершились инициированием совместной программы Европейского Союза и Совета Европы «Поддержка демократии в Республике Молдова».

Центр по Правам Человека выступил с предложениями для улучшения продвижения демократических реформ в Молдове.

В июне-июле 2010 года экспертами была проведена оценка институциональной и законодательной независимости Центра по Правам Человека¹⁹⁷ с последующим началом процесса консолидации возможностей учреждения.

Некоторые мероприятия, предусмотренные в Разделе 4 - „Поддержка Института Омбудсмана” были реализованы в сотрудничестве с Институтом Омбудсмана Польши.

¹⁹⁷ Marek Antoni Nowicki, fost ombudsman internațional în Kosovo.

Так, в период 16-17 декабря 2010 был организован обучающий семинар, в рамках которого представители Центра по Правам Человека и Офиса Омбудсмана Польши обменялись опытом по некоторым вопросам, связанным со стандартами Конвенции о защите прав человека и основных свобод, практикой Европейского суда по правам человека и их влиянием на внутреннее законодательство.

В рамках проекта предусматривается проведение 15 мероприятий, при совместном участии Центра по Правам Человека и экспертов Совета Европы, основная цель которых состоит в консолидации потенциала местных органов власти в процессе продвижения и защиты прав человека.

4.3. Другие аспекты деятельности Центра по Правам Человека

Центр по Правам Человека был создан согласно Закону о парламентских адвокатах № 1349 от 17 октября 1997 г. и начал свою деятельность в 1998 году. Национальное Учреждение Занимающееся Поощрением и Защитой Прав Человека является самостоятельным государственным учреждением, основными задачами которого являются обеспечение деятельности парламентских адвокатов по осуществлению гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека в Республике Молдова центральными и местными органами публичной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, общественными объединениями и должностными лицами всех уровней; совершенствование законодательства в области защиты прав человека; правовое просвещение населения.

С момента создания Центра по Правам Человека парламентские адвокаты столкнулись с рядом препятствий в осуществлении своих полномочий, в частности, из-за недостаточного материально-технического обеспечения. Неоднократно отмечалось о недостатках инфраструктуры Центра по Правам Человека в контексте Принципов касающихся статуса Национальных Учреждений, Занимающихся Поощрением и Защитой Прав Человека (Парижские принципы), согласно которым национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием, процедура которого не зависит от Правительства.

Отсутствие подходящего помещения является одной из основных проблем учреждения. Парламентские адвокаты и сотрудники Центра по Правам Человека

работают в правом крыле здания, расположенного в центре муниципия Кишинэу. Вопреки хорошему расположению в центре города, это здание может удовлетворить лишь минимальные требования функционирования государственного учреждения. Здание было сдано в эксплуатацию в 1948 году и находится в аварийном состоянии, низкой сейсмостойкости, не соответствует строительным нормативам и техническим стандартам. Это подтверждается актом технической экспертизы, проведенной в 1998 году Государственной службой проверки и экспертизы в строительстве.

Согласно выводам экспертизы при строительстве здания использовались материалы, запрещенные к использованию в сейсмических зонах, и распорядителю рекомендуется рассмотреть возможность сноса здания и возведения другого строительства с соблюдением всех требований и стандартов.

Помимо того, что сотрудники Центра по Правам Человека работают в условиях повышенного риска в переполненных кабинетах, они пользуются морально устаревшей оргтехникой и мебелью.

Все эти причины делают невозможным пополнение вакантных должностей.

Неудачные места расположения Представительств Центра по Правам Человека в Комрате, Кахуле и Бельцах, ограничивают свободный доступ граждан к парламентским адвокатам. Представительство Кахул расположено на 4 этаже в здании Примэрии Кахул (29,4 м²), тем самым ограничивая доступ лиц с ограниченными возможностями к услугам учреждения. Расположение Представительств Кахул и Бэлць в зданиях органов местного публичного управления, влияет отрицательно на независимость Института парламентского адвоката, и может препятствовать рассмотрению жалоб против этих органов власти. Представительство Кахул расположено в центре города, в отдельном здании с непосредственным выходом на улицу, тем самым обеспечивая свободный доступ населения.

Другое препятствие в полном осуществлении полномочий парламентских адвокатов - отсутствие транспортных средств для обеспечения деятельности Представительств и Национального механизма предупреждения пыток. В настоящее время, четыре парламентских адвоката пользуются двумя транспортными средствами, имеющимися в распоряжении Центра по Правам Человека:

- Toyota HIACE (микроавтобус) – 1998 года выпуска, передан Центру в 2001 проектом ПРООН;
- ВАЗ 2107 - 2002 г.п., передан Центру согласно Постановлению Правительства № 1193 от 13.10.2006;

Два других транспортных средства, переданных Центру по Правам Человека согласно Постановлению Парламента № 163 от 18 мая 2008, являются чрезмерно изношенными и устаревшими. Их ремонт и эксплуатация, при расходе топлива 16,5 литров на 100 необоснованны и нерациональны.

Бюджет 2010

Центр по Правам Человека является самостоятельным государственным учреждением, является юридическим лицом, имеет собственный бюджет, который составляет часть государственного бюджета. Проект бюджета учреждения с предварительным заключением Министерства финансов утверждается Парламентом одновременно с государственным.

Согласно Закону о государственном бюджете на 2010 год № 133 23 декабря 2009 г., для Центра по Правам Человека были утверждены финансовые средства в 3198.7 тыс. леев.

Из утвержденных ассигнований на 2010 год Центр по Правам человека имел возможность запланировать следующие затраты:

1. Расходы на оплату труда - 2482.6 тыс. леев (в том числе: взносы обязательного государственного социального страхования – 435,9 тыс. леев, взносы обязательного медицинского страхования – 66,2 тыс. леев, что составляет 78% от общей суммы ассигнований).

2. Расходы на обеспечение деятельности учреждения и непосредственной работы парламентских адвокатов – 586.9 тыс. леев (в том числе: 122.4 тыс. леев аренда и коммунальные услуги; 126.5 тыс. леев межведомственная охрана; 51.8 тыс. леев транспортные расходы (топливо), 25.7 тыс. леев издательские расходы), что составляет 18% от общей суммы ассигнований.

3. Расходы на оплату членских взносов в профильных международных организациях - 19,0 тыс. леев.

4. Расходы на служебные командировки 37.4 тыс. леев (в том числе: 2,9 тыс. леев командировки на территории страны и 34,5 тыс. леев командировки за границу).

Исполнение бюджета на 2010 год -99,9%

Зарботная плата

В настоящее время, на международном уровне, Институт Омбудсмана является неотъемлемым атрибутом демократического общества. Парламентские адвокаты считают, что и в Республике Молдова государственные власти должны быть заинтересованы не только в самом существовании этого учреждения, но и в его эффективной деятельности. В этой связи недостаточная оплата труда сотрудников Центра по Правам Человека не способствует хорошему функционированию учреждения.

Оплата труда сотрудников Центра по Правам Человека осуществляется согласно Закону о системы оплаты труда в бюджетной сфере № 355 от 23.12.2005. Уровень должностного оклада служащих учреждения, которое является органом центрального публичного управления, соответствует уровню должностных окладов служащих примэрий сел (коммун), и намного ниже по сравнению с государственными служащими других органов центрального публичного управления (Приложение).

Например, во многих европейских странах должности служащих аппарата приравниваются к должностям служащих аппарата парламента. Такая необходимость мотивации людей, обеспечивающих работу омбудсмана связана с самим значением института, который с момента своего учреждения (Швеция 1809 год) определялся как орган власти, уполномоченный парламентом и ответственный перед ним, который уполномочен Конституцией или специальным законом рассматривать жалобы граждан, которые считают, что их права были нарушены исполнительными органами власти.

На международной арене Центр по Правам Человека укрепляет партнерство с международными учреждениями, и являются членами Международного Института Омбудсманов (IOI), Европейского Института Омбудсманов (EOI), Ассоциации Омбудсманов и Медиаторов Франкофонии (АОМФ), Европейской Сети Детских Омбудсманов (ENOC) – организаций, занимающихся продвижением омбудсманов на международном и региональном уровнях.

Хотя парламентские адвокаты являются членами этих организаций, с правом голоса, и учреждение ежегодно оплачивает соответствующие членские взносы, у них нет возможности участвовать на ежегодных съездах, во время которых обсуждаются важные аспекты деятельности омбудсманов во всех странах, планы действий и дебаты по поводу внутренних правил этих организаций.

Омбудсманы Республики Молдова не участвуют в подобных мероприятиях на том основании, что все расходы и взносы для участников мероприятий должны оплачиваться самими участниками, а бюджет Центра по Правам Человека не позволяет нести эти расходы.

Следует отметить, что недостаток финансовых средств не позволил ответить на все приглашения, среди которых Европейская Конференция и Генеральное Собрание Международного Института Омбудсманов, которая состоялась в период 3-5 октября в Барселоне.

Осознавая важность партнерства с институтами омбудсмана, приходится с сожалением констатировать, что из-за отсутствия финансовых средств в 2009 году Центр по Правам Человека не провел ни одной конференции или встречи на международном уровне.

Внутренняя среда

В вышеизложенных условиях, на момент составления доклада Центр по Правам Человека состоит из четырех парламентских адвокатов; 22 государственных служащих, осуществляющих организационное, информационно-справочное, научно-аналитическое и иное обеспечение деятельности парламентских адвокатов (в том числе 5 – в региональных представительствах); 8 работников, осуществляющих техническое обслуживание (водители, уборщица и т.д.), в общем 39 человек из 55 предусмотренных в штатном расписании.

Все государственные служащие имеют высшее образование в сфере занимаемой должности, 7 сотрудников - с постуниверситетским образованием, 4 сотрудника являются выпускниками двух факультетов.

Структура учреждения, согласно Положению о Центре по Правам Человека, его структуры, штатного расписания и порядка финансирования, утвержденному Постановлением Парламента №57 от 20.03.2008 и степень укомплектования штатов представлены в отдельном приложении.

Центр по Правам Человека сталкивается с нехваткой специалистов, в настоящее время регистрируется большая текучесть кадров из-за неадекватного уровня заработной платы. Таким образом, в 2010 году были приняты 9 сотрудников, уволились – 7 человек.

Приложение I

**Исполнение плана финансирования в
2010 году**

Тыс. леев

Показатели	Классификация		План финансирования 2010	Исполнено 2010
	ст.	часть.		
Оплата труда	111	00	1980.5	1979.9
взносы обязательного государственного страхования	112	00	435.9	435.6
Взносы обязательного медицинского страхования	116	00	66.2	65.9
Всего расходы на оплату труда	111 112 116		2482.6	2481.4
Канцелярские и хозяйственные товары	113	03	72.3	68.3
Книги и периодические издания	113	06	10	7.3
Телекоммуникационные и почтовые услуги	113	11	71.4	55.5
Аренда транспортных средств и содержание собственных транспортных средств	113	13	51.8	51.6
Текущий ремонт помещений	113	17	9.5	9,5
Текущий ремонт оборудования и инвентаря	113	18	2.4	2.4
Аренда помещений	113	19	122.4	118.9
Государственная символика	113	20	3.5	1.3
Издательские услуги	113	22	25.7	24.2
Протокольные расходы	113	23	2.9	2.9
Межведомственная охрана	113	29	126.5	126.5
Информационно-вычислительные работы	113	30	43,6	41.6
Санитарная очистка	113	35	2.4	2.2
Товары и услуги других категорий	113	45	42.5	41.4
Всего расходы на оплату товаров и услуг	113	00	586.9	553.6
Командировки на территории страны	114	01	2.9	2.9
Командировки за пределы страны	114	02	34.5	33.7
Всего расходы на служебные командировки	114	00	37.4	36.6
Другие переводы за границу (членские взносы в международных организациях)	136	03	19.1	19.1
Всего переводы за границу	136	00	19.1	19.1
Основные средства	242	00	72.7	71.9
ИТОГО			3198.7	3162.4

Приложение II

ЦиПЧМ	Примэрии (коммун)	сел	Центральные аппараты министерств	Секретариат Парламента			
Должность	Вилка должностного оклада	должность	Вилка должностного оклада	должность	Вилка должностного оклада		
Советник парламентского адвоката	1100-1650	Секретарь примэрии	1100-1650	Директор главного управления	1850-2600	Руководитель управления	2250-3000
Начальник службы	1100-1650	Главный бухгалтер примэрии	1000-1500	Начальник управления	1700-2450	Советник заместителя Председателя Парламента	1900-2650
Главный бухгалтер	1100-1650	Специалист по землеустройству, по сбору налогов, по планированию, юрист	800-1200	Начальник отдела, советник министра	1500-2250	Начальник отдела, главный бухгалтер	1900-2650
Начальник представительства	1100-1650	Специалист в других областях	700-1000	Начальник управления	1400-2100	Начальник службы, сектора	1800-2550
Главный консультант	1000-1500			Главный консультант	1300-1950	Главный консультант	1750-2450
Старший консультант	900-1400			Старший консультант	1200-1800	Старший консультант	1400-2100
Главный специалист	800-1200			консультант	1100-1650	Главный референт	1400-2100
Ведущий специалист	750-1100			Главный специалист	1000-1500	Старший референт, референт постоянной комиссии	1300-1950
				Ведущий специалист	900-1400	Референт	1100-1650
				специалист	800-1200	специалист	900-1400

Приложение III

	Согласно расписанию	штатному	фактически
Парламентский адвокат	4		3
Аппарат парламентских адвокатов	8		6
Служба образовательных программ и связей с общественностью	3		2
Служба защиты прав ребенка	3		2
Служба приема петиций и организации приема граждан	3		1
Служба расследований и мониторинга	19		9
Канцелярия	2		2
Административная служба	7		5
Представительства	6		6
ИТОГО			

